

Cette revue est une publication conjointe de l'Université du Québec à Chicoutimi, de Valorisation-Recherche Québec, du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche.

Direction

Marc-Urbain Proulx

Édition et mise en page

Esther Cloutier

Graphisme

Clémence Bergeron

Impression

Imprimerie ICLT inc.

Comité de lecture et de rédaction

Maurice Beaudin, *U. de Moncton*

Mario Carrier, *U. Laval*

Jean-Pierre Collin, *INRS-Urbanisation*

Serge Côté, *UQAR*

Olivier Crevoisier, *U. Neuchâtel*

Jean Desrochers, *U. Sherbrooke*

Jean-Pierre Dupuis, *HEC Montréal*

Louis Dussault, *UQAC*

Louis Jacques Filion, *École HEC*

Paul-Arthur Fortin, *Consultant senior*

Anne Gilbert, *U. Ottawa*

Louis Guay, *U. Laval*

Pierre Hamel, *U. Montréal*

Bruno Jean, *UQAR*

André Joyal, *UQTR*

Juan-Luis Klein, *UQAM*

Régis Labeaume, *Fondation de l'entrepreneurship*

Réjean Landry, *U. Laval*

Denis Martel, *U. Sherbrooke*

Marguerite Mendell, *U. Concordia*

Rachid M'Rabet, *ISCAE, Casablanca*

Bernard Pecqueur, *U. Grenoble*

Bernard Planque, *U. Aix-Marseille*

Paul Prévost, *U. Sherbrooke*

Nicole St-Martin, *U. Sherbrooke*

Marielle Tremblay, *UQAC*

Hubert Wallot, *TELUQ*

Robert Whealand, *U. New Orleans*

Poste-publications

4 0 0 5 2 0 2 2

organisations & territoires

RÉFLEXION SUR LA GESTION, L'INNOVATION ET LE DÉVELOPPEMENT

Aménagement du territoire et urbanisme : défi de la planification	5
Gérard Beaudet	
L'aménagement de la beauté	9
Serge Bouchard	
L'avenir démographique du Québec et de ses régions	19
Jacques Légaré et Samuel Vézina	
Les options de l'aménagement du territoire à la lumière des enjeux environnementaux	25
Louis Guay	
La « nouvelle géographie » de Joel Kotkin	39
Rémy Tremblay	
La modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal	43
Jean-Michel Boisvert	
Regard neuf sur le monde rural dans tous ses états	49
Claire Binet et Prudence-Élise Breton	
Gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain	59
Mario Gauthier	
La « démarche-action Montréal-Nord »	69
Danièle Aveline et André Bergeron	
La revitalisation urbaine	73
Gérard Divay	
Approches intégrées et planification urbaine	83
Geniève Cloutier et Gilles Sénécal	
Énoncé sur l'aménagement des territoires au Québec	91
Association des aménagistes régionaux du Québec	
CHRONIQUE DU LIVRE	97

organisations & territoires

RÉFLEXION SUR LA GESTION, L'INNOVATION ET L'ENTREPRENEURSHIP

**VOUS DÉSIREZ RECEVOIR
UN DE NOS NUMÉROS DÉJÀ PARUS ?**



ÉCRIVEZ-NOUS!

Université du Québec à Chicoutimi
Organisations et territoires
Département des sciences économiques et administratives
555, boulevard de l'Université, Chicoutimi (Québec) CANADA G7H 2B1
Adresse électronique : revueot@uqac.ca

Éditorial

Tendances spatiales

Les activités économiques et sociales sont soumises à des lois et à des règles inscrites notamment selon des logiques spatiales. On sait à cet effet que Québec et Montréal doivent leur existence au phénomène de rupture spatiale associée à la navigabilité du Saint-Laurent. L'extraction de l'amiant ou du cuivre ne s'effectue pas n'importe où, comme en témoignent Asbestos, Murdochville, Chibougamau, Val d'Or et autres Fermont. L'agriculture n'a pas la même fertilité partout. La production pharmaceutique, de vêtements ou de papier se localise ici plutôt que là en fonction de certains facteurs. Facteurs d'industrialisation qui favorisent actuellement Saint-George, Victoriaville et Drummondville. Alors que Rimouski, Lachute, Amos, Sorel et Grand-Mère sont désormais contraintes par ces facteurs. Aussi, les places de marché (commerces, bureaux, services) choisissent des endroits optimaux, notamment les boulevards périurbains plutôt que les zones centrales historiques.

En réalité, certaines conditions territoriales spécifiques jouent à l'évidence un rôle économique fondamental, notamment la proximité de ressources naturelles, la présence d'un port en eau profonde, l'existence de bassins de main-d'œuvre spécialisée. Le fleuve Saint-Laurent s'avère tout à fait marquant à cet égard. Il en est de même pour la frontière américaine. Et que dire des effets de polarisation des moyennes et grandes agglomérations urbaines ? À ces conditions territoriales initiales s'ajoutent des forces typiquement spatiales qui influencent aussi les comportements de localisation des activités économiques, culturelles et sociales. Soulignons notamment la mobilité des travailleurs, des consommateurs et des marchandises qui s'est beaucoup accrue depuis quelques décennies, autant en milieux ruraux qu'urbains. D'autres forces spatiales économiquement influentes sont à signaler telles que l'accessibilité effective des intrants, l'intégration sectorielle des activités économi-

ques, le nomadisme croissant des investissements, la demande sociale de qualité de vie, l'appropriation territoriale de certains leviers de développement.

Sur la base de ces conditions et forces au Québec s'inscrivent des tendances spatiales plus ou moins lourdes. Tendances qui subissent ponctuellement des effets d'accélération, de ralentissement, de rupture, de rebondissement, de renversement. La saisie et la modélisation de celles-ci ne sont certes pas faciles malgré la grande pertinence scientifique et sociale de l'exercice. Les méthodes offertes à cet effet par le champ de l'analyse spatiale sont contraintes par des données d'abord limitées et ensuite offertes d'une manière désagrégée selon des découpages territoriaux pas toujours conformes aux mouvements spatiaux. Néanmoins, les experts bénéficient de théories, de modèles, de concepts et d'instruments de mesure qui permettent de considérer convenablement la non-neutralité de l'espace dans les phénomènes économiques et sociaux contemporains. Selon notre lecture, voici les trois grandes tendances spatiales contemporaines qui influencent directement la recomposition des territoires du Québec.

Si ladite « métropolisation » représente une tendance évidente au Québec comme ailleurs, il nous faut constater que celle-ci s'exprime différemment selon les périodes observées et aussi selon les agglomérations. La polarisation des activités et de la population au sein des principales aires métropolitaines du Québec s'avère si inégale actuellement qu'un repositionnement spatial devient bel et bien perceptible. Repositionnement de certains pôles qui confrontent la hiérarchie urbaine établie jadis, sans toutefois la renverser. Les taux actuels de croissance de Drummondville, Saint-Georges et Gatineau sont en effet de loin supérieurs à ceux de Saguenay, Shawinigan, Thetford Mines et Montréal.

À travers cette concentration spatiale accentuée dans les agglomérations urbaines, la tendance opposée, soit

la dispersion, demeure paradoxalement vivace. Dispersion qui s'inscrit de manière tout à fait spécifique dans le contexte spatial contemporain.

D'abord, la dispersion spatiale poursuit son œuvre historique dans une immense périphérie truffée de bassins de ressources naturelles. Elle ne fait désormais émerger que très peu de nouveaux établissements humains. À partir des avant-postes d'occupation territoriale tels que Maniwaki, Port-Cartier, Lebel-sur-Quévillon, Chibougamau, Dolbeau, Amqui, etc. les opérations d'extraction peuvent désormais rayonner en « pattes d'oie » à très grande distance grâce aux moyens de transport modernes, aux nouvelles techniques et technologies et à la flexibilité des horaires des travailleurs mobiles. En réalité, la population traditionnellement dispersée, se concentre de plus en plus dans les pôles périphériques les mieux localisés dans les corridors de pénétration territoriale. Tant et si bien qu'entre 1991 et 2001, 75 % des petits lieux et milieux ruraux de moins de 5 000 habitants furent en déclin ou en stagnation économique.

Ensuite, un type d'urbanisation diffuse bat son plein en étalant de plus en plus les agglomérations en faible et très faible densité. Les couronnes périurbaines subissent de très fortes pressions, alors que plusieurs zones centrales historiques se dévitalisent. Aussi, les franges urbaines des petites et grandes agglomérations offrent des nouvelles formes territoriales fort diversifiées, notamment des satellites classiques, des complexes récréotouristiques, des milieux de villégiature, des places de services spécialisés, des mega carrefours, des friches rurales. Ce qui oblige les experts à fabriquer de nouveaux instruments pour saisir et modéliser ces concentrations humaines dispersées sur de très vastes zones à la faveur de la séparation de plus en plus évidente entre lieux de travail, de résidence, de consommation et de loisirs.

Finalement, la tendance à la dispersion s'exprime par le phénomène généralisé de déconcentration industrielle hors des centres urbains, là où les entreprises étaient jadis prisonnières des ports, des gares, des bassins de main-d'œuvre dans leurs choix de localisation.

Ce qui nous conduit à mettre en évidence une autre tendance spatiale typique du Québec contemporain, soit l'émergence de nouvelles concentrations manu-

facturières que d'aucuns appellent les « clusters » en référence à la très riche littérature sur le sujet. Le Québec ne possède certes pas de zone industrielle dans le style Silicone Valley ou autres Prato, si ce n'est l'historique district de la fourrure à Montréal et la petite concentration du meuble dans Maskinongé. Cependant, plusieurs zones spécialisées sont en émergence actuellement, soutenues par la politique publique. Nous pensons tout de suite aux technopoles dans le multimédia (Montréal), l'optique-photonique (Québec), le commerce électronique (Montréal), l'agroalimentaire (Saint-Hyacinthe), l'aluminium (Saguenay), le maritime (Rimouski) et autres technoparcs (Gatineau, Saint-Laurent, Mauricie, Laval). Aussi, plusieurs « créneaux d'excellence » furent ciblés comme « clusters » ou grappes industrielles afin d'y impulser certains facteurs de développement, notamment dans le textile, l'éolien, la chimie des matériaux, la forêt, les sciences de la vie, la tourbe, le phytogénétique, les technomines, etc. À elle seule, la Communauté métropolitaine de Montréal a identifié une quinzaine de grappes industrielles pour y appliquer des mesures de soutien industriel.

À cet effet de concentration naturelle d'entreprises, soutenue par la politique publique, signalons au lecteur la présence d'une vaste zone manufacturière localisée à cheval sur l'axe des Appalaches dans le sud-est, entre Saint-Jérôme au sud des Laurentides et Montmagny au sud de Québec, en passant par la Beauce, une bonne partie des régions Centre-du-Québec, Estrie et Montérégie et aussi par l'ouest de Montréal. La consolidation actuelle de ce « croissant manufacturier » identifiable dans sa forme et son contenu par les statistiques officielles s'explique par divers facteurs endogènes, notamment l'entrepreneuriat, la qualité du bassin de main-d'œuvre, le cumul de savoir-faire spécialisé. En outre, la position géographique associée à la proximité de la frontière américaine lui offre un avantage non négligeable pour ses entreprises. Si l'on en juge la politique publique étrangère, nos gouvernements supérieurs auraient tout intérêt à s'intéresser à cette zone de création de richesse nationale par des mesures bien ciblées d'aménagement et de développement afin de maximiser l'efficacité territoriale dans un esprit de soutien économique.

Marc-Urbain Proulx

Université du Québec à Chicoutimi

Aménagement du territoire et urbanisme : le Québec a-t-il su relever le défi de la planification ?

Gérard Beaudet ¹
Université de Montréal

Introduction

Déjà, au début des années 1990, on pouvait se questionner sur l'importance et la pertinence des schémas d'aménagement relativement à l'évolution des établissements humains du sud du Québec. Certes, une décennie après le coup d'envoi de l'élaboration des premiers schémas d'aménagement et plus de 25 ans après le dépôt du rapport La Haye ², le Québec se donnait enfin les moyens d'une planification de l'urbanisation et de l'aménagement de son territoire humanisé. Qu'en était-il cependant du contenu de ces schémas et de leur potentiel d'encadrement et d'infléchissement des grandes tendances en matière d'utilisation et d'occupation du territoire ? Si les schémas d'aménagement des MRC dans leur ensemble s'annonçaient de meilleure tenue que ceux qu'avaient adoptés les Communautés urbaines de Montréal, Québec et Hull, les résultats de ce vaste exercice étaient-ils pour autant à la hauteur des attentes trop longtemps contenues et des investissements consentis ?

Bien qu'aucune véritable évaluation critique n'ait été effectuée, rares sont ceux qui auraient donné aux aménagistes et aux décideurs plus que la note de passage. Mais, suggérerait-on, à défaut de révolutionner la planification physico-spatiale, l'exercice aurait au moins eu le mérite d'obliger les élus à se concerter en vue de s'entendre sur certaines préoccupations et sur certains objectifs communs. Mais dans l'ensemble, le bilan s'est avéré plutôt mince. La lecture des schémas ne suggérerait-elle pas que le Québec était une société en plein développement, comme si la chute de la natalité, le vieillissement de la population, la désindustrialisation, l'exode des régions, l'effilochage

croissant des lointaines périphéries métropolitaines, le vieillissement des infrastructures, les dommages causés à l'environnement, les coûts exorbitants de l'étalement urbain, l'érosion socio-économique de plusieurs quartiers anciens et de nombreuses petites villes étaient des phénomènes qui avaient épargné la *Belle Province* ? En fait, on planifiait l'organisation du territoire comme on l'aurait fait à l'époque du dépôt du rapport La Haye, la sensibilité des auteurs du document *Montréal Horizon 2000* ³ à certaines problématiques en moins.

Depuis, on s'est engagé dans la préparation et l'adoption de schémas d'aménagement de deuxième génération, cependant que les communautés métropolitaines ont entrepris l'élaboration de leurs schémas d'aménagement et de développement. Y a-t-il lieu de réviser l'appréciation précédente ? Malgré des disparités régionales certaines, le Québec se serait-il

Bien qu'aucune véritable évaluation critique n'ait été effectuée, rares sont ceux qui auraient donné aux aménagistes et aux décideurs plus que la note de passage.

enfin donné les moyens d'une réelle cohérence aménagiste ? N'aurait-on pas plutôt, en imposant de nouveaux contenus à portée (en apparence ?) stratégique, relégué au second plan les préoccupations spécifiques à l'aménagement de l'établissement, occultant ainsi la nécessité d'un bilan ? L'accent mis sur le paysage, la mise en valeur touristique des ressources ainsi que le développement durable ne témoignerait-il pas d'une fuite en avant caractérisée par la récupération de sensibilités émergentes, davantage que d'une certaine maturité ? Est-il même encore approprié de se préoccuper d'aménagement en ces temps où plusieurs, élus comme professionnels, ne jurent que par la gestion urbaine et territoriale ?

En d'autres termes, le Québec aurait-il été en retard d'une révolution alors que le néolibéralisme et la

mondialisation s'apprêtaient à saper les fondements idéologiques, technocratiques et financiers de l'État planificateur et interventionniste, dans un Québec où, au demeurant, l'essentiel des grandes interventions spatiales structurantes avaient été achevées en marge d'un véritable cadre de référence ? Un peu plus de vingt ans après l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ne sont-ce pas là quelques-unes des questions qui méritent de retenir l'attention ?

Par ailleurs, si la situation au Québec apparaît souvent pire qu'en de nombreux autres lieux où les traditions aménagistes sont plus et mieux enracinées, ce questionnement peut-il bénéficier d'une mise en perspective étendue ? La crise de l'urbanisme et de l'aménagement comme pratique professionnelle – crise au demeurant subordonnée à une crise de la planification –, la poursuite de tendances à l'étalement déplorées par plusieurs, le succès mitigé de solutions inspirées des mouvements du nouvel urbanisme et du *Smart Growth*, le développement de conurbations de villégiature, le dépeuplement des régions ressources et la restructuration de l'agriculture, l'accroissement des mobilités intramétropolitaines et le recul du transport public en regard de la part relative des déplacements, les ratés des formes traditionnelles de gouvernement métropolitain de même que la transformation radicale de l'offre commerciale constituent en effet quelques exemples de problèmes structurels qui ne sont pas l'apanage exclusif du Québec.

Chronique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au Québec

Avec la *Révolution tranquille*, le Québec, fortement urbanisé depuis plusieurs décennies, entreprend une modernisation qui sera marquée par l'idée de progrès, une approche instrumentale du territoire et une rationalité gestionnaire dans les sphères d'activités de l'État. Traductions spécifiques de la planification, l'urbanisme et l'aménagement du territoire seront au programme de cette modernisation.

Jusque là, le territoire et son aménagement avaient été abordés en mode exclusivement sectoriel. Les politiques et programmes – par exemple en matière de colonisation, de voirie, de tourisme, de concession forestière – ne proposaient aucune vision intégrée de l'organisation et de l'évolution de l'établissement. Si quelques initiatives se démarquèrent par leur carac-

tère ambitieux, par exemple en matière de régulation hydraulique des vastes bassins sur lesquels les droits d'exploitation hydroélectrique avaient été accordés à des monopoles, elles s'articulaient à des préoccupations essentiellement assujetties à des logiques d'entreprises, même là où des villes étaient créées à l'initiative de ces entreprises.

La reprise de l'urbanisation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale contribua à faire émerger des préoccupations à l'égard de certaines des conséquences des nouveaux modes d'organisation de l'espace.

De ce point de vue, les travaux menés par Esdras Minville⁴ à compter des années 1920 en vue de la réalisation d'inventaires systématiques des ressources naturelles du Québec, ainsi que l'expérience coopérative qu'il mena à Grande-vallée, son village natal de la péninsule gaspésienne, auront constitué des exceptions dans la mesure où le développement économique était mis au service d'une organisation rationnelle de l'établissement et au profit des populations.

À la ville, les premières réalisations en urbanisme s'inscrivaient, et ce depuis la fin du XIX^e siècle, en filiation avec la pratique britannique. Cet héritage, incarné pour beaucoup par Thomas Adams (auteur entre autres du plan de la ville de Témiscamingue), sera réactivé dans les années 1950 avec la venue au pays de nombreux architectes et urbanistes britanniques. Ces derniers avaient été recrutés par la Société centrale d'hypothèques et de logements qui souhaitait ainsi sensibiliser les autorités municipales à l'importance d'adopter des plans et des règlements d'urbanisme et de promouvoir la pratique de la planification physico-spatiale. Cette approche s'est imposée presque sans partage.

La reprise de l'urbanisation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale contribua par ailleurs à faire émerger des préoccupations à l'égard de certaines des conséquences des nouveaux modes d'organisation de l'espace. Accroissement des périmètres d'urbanisation, recul à l'avenant de l'agriculture et dilapidation des sols arables, empiètement sur les aires sensibles (milieux humides, boisés, etc.) et érosion des secteurs patrimoniaux commençaient en effet à inquiéter les

planificateurs. C'est ainsi que l'urbaniste français Jacques Gréber fut mandaté au début des années 1950 par les villes de Montréal, de Québec et d'Ottawa pour proposer des mesures destinées à contenir l'urbanisation et à réorganiser les espaces hérités de la période industrielle. Ces propositions sont toutefois restées lettres mortes, sauf dans la région de la Capitale fédérale.

Malgré cette incursion hors des cadres habituels de l'urbanisme municipal, la région est demeurée le parent pauvre de l'urbanisme québécois. La dimension régionale a incidemment été davantage assumée par les géographes. À compter du début des années 1960, la géographie descriptive, incarnée par l'œuvre de Raoul Blanchard ou par celle plus tardive de Roger Brière dans le champ du tourisme, a en effet cédé le devant de la scène à la géographie volontaire ou appliquée dont Michel Philipponneau et Philippe Pinchemel, professeurs invités au département de géographie de l'Université de Montréal au début de cette décennie, auront été les principaux porte-étendard. Les études régionales réalisées dans le cadre de la *Loi ARDA (Loi sur l'aménagement régional et le développement agricole)* adoptée en 1961 par le gouvernement fédéral) seront incidemment un des principaux moments d'expérimentation de cette approche. Elles conduiront notamment à l'inventaire canadien des terres et au premier exercice de macro-zonage des potentiels d'utilisation des sols.

Malgré cette incursion hors des cadres habituels de l'urbanisme municipal, la région est demeurée le parent pauvre de l'urbanisme québécois.

L'importance croissante de la planification économique et la volonté d'atténuer les déséquilibres structurels régionaux contribueront toutefois rapidement à subordonner cet apport de la géographie appliquée à une démarche plus strictement économique. Au Québec, cette approche sera incarnée par le Conseil d'orientation économique du Québec, créé en 1961 et dont le mandat consistait à conseiller le gouvernement et à préparer un plan d'aménagement pour l'ensemble du Québec, puis par l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), créé en 1968. Entre-temps, le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), mis sur pied en 1963, devait

permettre au Québec d'expérimenter une démarche de planification régionale concertée influencée par l'expérience de la *Tennessee Valley Authority* menée presque trois décennies plus tôt dans le cadre du *New Deal* étasunien.

Durement éprouvée par des problèmes économiques qui n'avaient laissé aucun répit aux habitants de la région depuis les années 1920, la Gaspésie était toute désignée pour y mener une vaste opération de planification économique, sociale et territoriale. Si les travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment en raison des dérives quant à l'avenir de certaines paroisses condamnées à la fermeture, l'expérience fut néanmoins et à des degrés divers une véritable école pour de nombreux professionnels.

Pendant ce temps, dans la région métropolitaine, les professionnels du service de l'urbanisme de la Ville de Montréal ébauchaient un document de planification voué à sensibiliser les élus aux problèmes et aux enjeux du développement du Grand Montréal. Présenté en 1967 à la Place des Arts, *Montréal, horizon 2000* s'inspirait de l'approche française de la planification, et notamment du Cinquième Plan. La proposition s'articulait autour d'une conception hiérarchisée et polycentrée de l'établissement dont on estimait que la population s'élèverait à 6,7 millions d'habitants à la fin du siècle. Les grands axes autoroutiers soutenaient des poussées très organisées dont plusieurs aboutissaient aux villes satellites. Les interstices entre ces grands axes conservaient une vocation agricole ou étaient vouées à des affectations compatibles avec des préoccupations de conservation patrimoniale ou environnementale.

Malgré ces quelques incursions dans le champ des interventions à l'échelle régionale, que ce soit à Montréal ou ailleurs au Québec, l'urbanisme restera confiné, pour l'essentiel, aux espaces municipaux et aux interventions physico-spatiales.

Les premiers ratés de la planification technocratique à laquelle se rattachait ce courant étayé par les méthodes quantitatives se manifesteront toutefois très tôt. Alors que les populations de régions marginalisées par les restructurations économiques et celle des quartiers urbains voués à la quasi-démolition s'opposeront à une logique jugée inacceptable, parce que trop strictement instrumentale, on assistera à l'émergence

de préoccupations environnementales et patrimoniales de mieux en mieux défendues à la faveur de mouvements populaires qu'encadreront l'*advocacy planning*, le militantisme communautaire et les groupes de ressources techniques.

L'Office de planification du Québec, créé en 1968 et rapidement devenu un des hauts lieux de la planification des interventions de l'État québécois, aura certes tenté d'intégrer à sa démarche certaines de ces préoccupations sociopolitiques. Une approche trop technocratique aura néanmoins empêché l'expression et la discussion des enjeux de la restructuration administrative en cours. Les résistances se multiplieront et la deuxième moitié des années 1970 sera celle des grands combats menés contre l'État et ses mandataires.

Le Québec ne fera évidemment pas bande à part dans la vague de contestations qui balaiera l'Occident à compter de mai 1968 et déferlera dans le champ urbain. La sociologie marxisante, notamment française, renouvellera de manière radicale la critique de la planification rationnelle initiée en Amérique du Nord par Jane Jacobs au début de la décennie. La mise sur pied de nombreux comités de citoyens dans les principales villes du Québec aura par ailleurs transposé sur le terrain cette critique. Les luttes urbaines et leur impact sur la pratique de l'urbanisme inscriront la dimension politique de l'urbanisme au cœur des préoccupations.

Entre-temps (1969), la création des Communautés urbaines de Montréal et de Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais avait fait naître certains espoirs en ce qui concerne l'évolution des trois principaux territoires métropolitains du Québec. Ces espoirs seraient toutefois vite et durablement déçus. Les limites inhérentes au statut politique de ces regroupements municipaux compromettront en effet irrémédiablement la mission qui leur avait été impartie par le gouvernement du Québec. La création du réseau des parcs-nature de la CUM reste un des rares héritages significatifs de cette période. L'expérience des Communautés urbaines et régionales aura en fait montré par l'absurde l'importance de la dimension politique de l'urbanisme.

La période qui s'étend de 1976 à 1990 fut caractérisée par la constitution d'un appareil législatif de plus en plus étendu et sophistiqué en matière d'urbanisme et

d'aménagement du territoire. Certes, les pouvoirs des municipalités en matière d'urbanisme s'étaient accrus au tournant des années 1960 et 1970, et de nouvelles entités régionales avaient été constituées, dont les deux Communautés urbaines de Montréal et de Québec, la Communauté régionale de l'Outaouais et les Villes de Laval et de Mirabel. Ces regroupements donneront lieu à des démarches urbanistiques d'autant plus passionnantes pour ceux qui y étaient mêlés que l'urbanisme et l'aménagement demeuraient à l'époque des disciplines anémiques et peu valorisées en ces temps de forte croissance économique. Qu'il suffise de rappeler qu'à la veille de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, seulement une centaine de municipalités parmi les quelque 1 600 que comptait le Québec disposaient d'un plan d'urbanisme et que les réglementations en vigueur étaient habituellement des plus sommaires.

Les luttes urbaines et leur impact sur la pratique de l'urbanisme inscriront la dimension politique de l'urbanisme au cœur des préoccupations.

Le rapport Castonguay (Groupe de travail sur l'urbanisation), publié en 1976, soulignait incidemment la lenteur des progrès en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cette lenteur était attribuée à un ensemble de causes, dont le peu d'empressement de l'État québécois à adopter une loi-cadre et à promulguer l'entrée en vigueur des schémas d'aménagement des deux Communautés urbaines, à l'éveil tardif des Québécois en regard des préoccupations urbanistiques, au caractère centralisateur et technocratique de la planification, à la rigidité des plans d'urbanisme et aux insuffisances des démarches et des méthodes de leur élaboration, ainsi qu'à la résistance de nombreux acteurs à toute forme de contrainte. Il faudra attendre encore trois ans avant qu'une loi sur l'urbanisme ne soit adoptée.

La reconnaissance de la dimension politique de l'aménagement

Revenons au cadre législatif en voie d'être constitué. Quelques dates repères méritent ici d'être soulignées : 1972, 1978 et 1985, modifications à la *Loi sur les biens culturels*; 1972 et 1978, adoption et amendement de la *Loi sur la qualité de l'environnement*;

1974, adoption de la *Loi sur les réserves écologiques*; 1978, adoption de la *Loi sur la protection des terres agricoles*; 1979, adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Un peu plus de dix années se seront donc écoulées entre le dépôt du rapport de la Commission provinciale d'urbanisme et l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, décennie particulièrement riche en événements, notamment les expériences du BAEQ, la contestation urbaine à Montréal, Québec, Hull, Trois-Rivières et Sherbrooke ainsi que le coup de force fédéral à Mirabel, qui auront montré le caractère éminemment politique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

La philosophie qui présidera à la formation des MRC et au libellé de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* témoignera avec éloquence de l'importance accordée à la dimension politique. À tel point que certains prétendront que cette loi définit davantage les modalités des relations entre les acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement qu'elle ne propose un véritable cadre de référence aux pratiques et aux disciplines concernées. Elle ne permettait toutefois pas pour autant l'expression pleine et entière de cette dimension.

La reconduction de plusieurs des instruments déjà proposés dans le rapport La Haye ne contredit évidemment pas cette assertion. Les méthodes de l'urbanisme et de l'aménagement y demeurent en effet des plus conventionnelles, comme si rien n'avait véritablement évolué en ce domaine depuis les années 1950. Il faudra d'ailleurs attendre la deuxième moitié des années 1980 pour que soient introduits des mécanismes un tant soit peu innovateurs (notamment les règlements sur les Plans d'aménagement d'ensemble [PAE] et les Plans d'implantation et d'intégration architecturale [PIIA]).

La philosophie qui présidera à la formation des MRC et au libellé de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* témoignera avec éloquence de l'importance accordée à la dimension politique.

Cette reconnaissance, par la force des choses, du caractère politique de l'urbanisme et de l'aménagement aura beaucoup d'autres répercussions qui modifieront significativement la pratique de l'urbanisme.

L'explosion de la notion de patrimoine, que plusieurs associent à la destruction hautement symbolique de la maison Van Horne, en 1972, amènera le ministère des Affaires culturelles à intensifier ses interventions. Bon nombre d'organismes, dont Héritage Montréal et le Conseil des monuments et sites, fondés en 1976, veilleront d'ailleurs au grain et remporteront plusieurs batailles aux dépens de ceux qui perpétuaient les façons de faire des années 1960. À la même époque, en 1973, Hydro-Québec perdra la bataille de la Jacques-Cartier où l'on projetait la construction d'une centrale à réserve pompée. Ce premier échec retentissant conduira à la création d'une Vice-présidence de l'environnement et au développement d'une expertise exceptionnelle en matière d'évaluation environnementale et de consultation publique. Cela n'empêchera évidemment pas bon nombre d'autres contestations des projets de la société d'État, mais l'environnement aura désormais droit de cité.

Le rapport Castonguay avait par ailleurs mis en évidence les problèmes qui affectaient de plus en plus sévèrement les villes centres. Le rapport Legault (Groupe de travail sur l'habitation), publié la même année et portant spécifiquement sur l'habitation, confirmera le déclin démographique des villes centres et la détérioration des qualités du logement. Les programmes d'amélioration de quartier et de rénovation résidentielle, pilotés par la Société d'habitation du Québec et la Société canadienne d'hypothèques et de logements, constitueront une des réponses à ce problème qui pouvait de moins en moins être ignoré, voire banalisé. Ce regain d'intérêt pour la ville traditionnelle, la multiplication des luttes urbaines ainsi que l'émergence de préoccupations environnementales et patrimoniales auront de nombreuses répercussions. Ces mouvements créeront en quelque sorte la brèche dans les systèmes de gouvernance par laquelle seront explicitement introduites les préoccupations sociopolitiques, étroitement arrimées aux réflexions et pratiques françaises.

Montréal, l'incontournable... et la mal aimée

Cette période sera également marquée par un regain d'intérêt pour Montréal. En témoigneront : la publication, en 1977, de rapports de l'OPDQ et du MAM⁵; l'énoncé, en 1978, de l'*Option préférable d'aménagement*; la production, en 1984, de l'*Option d'aména-*

gement de la région métropolitaine⁶; ainsi que le dépôt, en 1983, d'un rapport sur les parcs en milieu urbain⁷. Mais l'événement le plus significatif à l'égard de la métropole pourrait bien avoir été l'élaboration du projet Archipel. Vaste chantier inspiré des principes de la géographie volontaire, ce projet s'inscrivait dans le sillage de l'Option préférable de 1978. Cette proposition d'aménagement intégré de l'archipel pourrait, à certains égards, passer pour le baroud d'honneur d'un État-providence qui aurait reconnu, trop tard, l'importance de la métropole. Un examen plus approfondi montre toutefois qu'il s'est agi davantage d'un rendez-vous manqué qui contenait en germes l'essence d'une planification stratégique, opportuniste, à l'avant-scène de laquelle était placée la concertation des intervenants du milieu.

Cette ouverture montréalaise aura été de courte durée. Elle aura constitué un bref intermède dans un contentieux séculaire. Faut-il rappeler qu'en fin de la première moitié du XVII^e siècle, les autorités de Québec souhaitaient empêcher Maisonneuve de réaliser son projet de fondation de Ville-Marie ? Ce contentieux pérenne a toutefois gagné en vigueur après la publication, en 1970, du rapport Higgins Raynauld-Martin qui recommandait de favoriser le développement de Montréal, posée comme la locomotive du Québec. Le Québec des régions, y compris celle de la capitale, ne l'entendrait toutefois pas ainsi. Lâchée par Ottawa au profit de Toronto à la même époque, Montréal devenait une métropole orpheline. Si on ne pouvait l'ignorer, on prendra bien soin, à Québec, de ménager ses arrières face à la grogne des régions. C'est ainsi qu'en 1997, au plus fort des discussions sur la réorganisation administrative de la région métropolitaine, Québec créait un ministère des Régions pour faire « contrepoids » à un ministère de la Métropole, au demeurant pas encore institué. Plus récemment, en janvier 2003, le ministre des Régions réclamait, pour les villes les plus importantes des territoires sous sa juridiction, des contrats de ville équivalents à celui que Québec entendait conclure avec la nouvelle Ville de Montréal.

Le Montréal de la fin des années 1980 sera aussi celui d'un autre chantier : le plan d'urbanisme et la révision systématique du cadre réglementaire. L'exercice aura été fascinant à bien des égards, en particulier pour toute une génération de jeunes professionnels confrontés à un défi de taille. La métropole rejoignait ainsi le peloton des MRC qui s'étaient dotées d'un

document proposant une vision aussi cohérente que possible, compte tenu de la nouveauté de la chose, du devenir de leur territoire. Ce plan connut toutefois un sort similaire à celui de plusieurs schémas d'aménagement et de non moins nombreux plans d'urbanisme : on se félicita de l'avoir adopté et on s'empessa de contrevenir à ses orientations, objectifs et énoncés.

**Le Montréal de la fin des années 1980
sera aussi celui d'un autre chantier :
le plan d'urbanisme et la révision
systématique du cadre réglementaire.**

Les reculs des années 1990

Un peu moins de trente ans après le début des travaux de la Commission provinciale d'urbanisme, le Québec parvenait enfin à se doter d'une instrumentation minimale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, une aventure marquée par de grands espoirs, de multiples attentes, des avancées timides, des hésitations nombreuses et des reculs significatifs.

La période débutant grosso modo avec les années 1990 aurait pu être celle d'une consolidation des acquis. Toutes les MRC étaient dotées d'un schéma d'aménagement, la Ville de Montréal et la plupart des autres municipalités avaient adopté un plan et une réglementation d'urbanisme, de nouveaux pouvoirs avaient été conférés aux municipalités locales par le ministère des Affaires culturelles, le zonage agricole avait atténué certains des impacts les plus négatifs d'un étalement incontrôlé, les méthodes québécoises d'évaluation des impacts environnementaux et de consultation donnaient des résultats globalement satisfaisants, les urbanistes et les aménagistes étaient plus nombreux que jamais et on les retrouvait dans bon nombre de ministères, d'agences gouvernementales, de services municipaux d'urbanisme nouvellement créés et d'agences privées, de nouvelles pratiques avaient émergé, dont le programme Rues principales et les projets d'intendance privée pour la gestion de territoires sensibles.

Mais cette période en aura surtout été une de reculs sur de nombreux fronts. Invoquant la crise économique et les impératifs d'une rationalisation des dépenses, la classe politique prenait sa revanche. On s'épargnera la nomenclature des exemples de ces reculs.

Certains pourraient être tentés d'invoquer la crise structurelle de l'urbanisme et des pratiques de l'aménagement pour les expliquer. Ce serait toutefois un peu court, d'autant plus que cette crise, alimentée par la crise de la planification, sévissait depuis au moins deux décennies. Si elle est bien réelle, elle ne saurait tout justifier. Le néolibéralisme et les détracteurs de l'État-providence y sont aussi pour quelque chose, et le Québec ne fait évidemment pas bande à part en ce domaine.

Le Québec n'est jamais parvenu à se doter d'une véritable politique nationale d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Mais se pourrait-il que les reculs aient été d'autant plus marqués ici que l'urbanisme et l'aménagement du territoire n'auraient jamais perdu, au cours des quarante dernières années, le statut de préoccupations secondaires ? C'est là une hypothèse qui paraît mériter examen. En d'autres termes, quarante ans d'efforts ne seraient pas parvenus à faire émerger une véritable culture urbanistique et aménagiste. Le rationalisme parfois un peu primaire, qui teinte encore fortement les approches et prête flanc à des critiques justifiées, est battu en brèche et laisse libre cours à une fuite en avant du côté du laisser-faire d'essence néolibérale, d'une planification stratégique et d'une gestion trop souvent indifférentes aux contenus, d'un formalisme de façade qu'incarne, à certains égards, le nouvel urbanisme, voire d'un incrémentalisme primaire.

Nous serions en fait dépositaires d'un héritage jamais véritablement pris en charge par la société québécoise en général et par la classe politique en particulier. Les débats des années 2000-2001 sur la réorganisation administrative des régions métropolitaines du Québec en ont témoigné avec une rare éloquence. Comme si la région de Montréal, tout comme celles de Québec, de Hull-Gatineau, de Sherbrooke ou de Chicoutimi-Saguenay, n'était confrontée qu'à des problèmes de mauvaise gestion financière et d'iniquité fiscale. Sur ce terrain des réorganisations administratives municipales, tout suggérait que seule la dimension gestionnaire du problème méritait de retenir l'attention des décideurs. Or, faut-il le rappeler, l'urbanisme reste une des principales responsabilités des administrations municipales locales et régionales, une responsa-

bilité qui a rarement été assumée de manière suffisamment satisfaisante pour qu'on puisse en faire abstraction lorsqu'on se lance dans de vastes opérations de fusion... ou de défusion.

Et pourtant, tellement reste à faire. Un peu partout, des initiatives montrent que l'urbanisme doit faire partie de la solution plutôt que d'être insidieusement associé à une contrainte. Le défi d'un repositionnement des questions d'urbanisme et d'aménagement comme enjeux de société, aussi considérable soit-il, doit conséquemment être relevé tant dans les officines ministérielles que dans les hôtels de ville et d'arrondissement ou sur le terrain.

Conclusion

Coïncidence ou convergence dont on n'a pas saisi la portée ? En 1976, l'année même de l'élection du Parti québécois, deux professeurs de l'Université de Montréal, Guy Dubreuil et Gilbert Tarrab, lançaient le premier ouvrage d'une collection vouée à l'exploration de « la manière de vivre » en ce presque Amérique⁸. Replacée dans le contexte du mouvement d'affirmation identitaire qui mobilisait le Québec de l'époque, cette initiative pourrait sembler aller de soi. Malheureusement, elle n'aura pas de suite. La quête du pays mythique laissera dans l'ombre le pays réel. Comme si le Québec n'était guère plus que l'assise juridique de défense et d'illustration de la langue française et d'un modèle sociétal mis en place à la Révolution tranquille. Quant au pays réel, tout se passait comme s'il devait être soumis aux contraintes et aux impératifs d'un développement économique dont les retombées anticipées constitueraient la condition de possibilité d'un aménagement viable et socialement judicieux⁹.

Le Québec n'est jamais parvenu à se doter d'une véritable politique nationale d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Faute d'un renouvellement des outils de la connaissance et de la compréhension de l'espace qui s'imposait dans les dernières décennies du siècle dernier, l'urbanisme et l'aménagement du territoire québécois sont restés enfermés dans une approche instrumentale et fonctionnelle de l'espace géographique. Ce faisant, leurs contenus ont trouvé peu d'écho dans la population. Celle-ci cherchera d'autres voies d'expression, dont celles extrêmement pernicieuses à terme, de la résistance et de la contestation. La

réémergence de la dimension sensible de notre rapport à l'espace que révèlent les quêtes patrimoniales, environnementales et paysagères actuelles ne devrait-elle pas, en la circonstance, nous inciter à relancer les réflexions en ce domaine ? Après tout, il en va de l'avenir de la planification. ■

Notes et références

- ¹ Gérard Beaudet est urbaniste, professeur titulaire et directeur de l'Institut d'urbanisme de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal. Il est également chercheur associé à la Chaire en paysage et environnement de la Faculté de l'aménagement.
- ² La publication, en 1968, du rapport La Haye – du nom de son président – mettait fin aux travaux de la Commission provinciale d'urbanisme qui avaient été entrepris en 1963.
- ³ Étayé par de nombreuses études et cartographies thématiques, le document *Montréal Horizon 2000* ne constituait pas à proprement parler un schéma d'aménagement ou un plan d'urbanisme. Il proposait plutôt une esquisse d'organisation territoriale optimale pour une agglomération de plus de 7 millions d'habitants.
- ⁴ Économiste et sociologue, cet intellectuel québécois de la première moitié du XX^e siècle inscrira ses réflexions et travaux dans le sillage du mouvement catholique, nationaliste et traditionaliste. Il sera directeur de l'École des Hautes Études commerciales de Montréal et membre des commissions Rowell-Sirois et Tremblay.
- ⁵ Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, 1977.
- ⁶ Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1984.
- ⁷ Comité interministériel sur les parcs en milieu urbain, 1983.
- ⁸ Dubreuil, Guy et Gilbert Tarrab (1976), *Culture, territoire et aménagement*, Éditions Georges Le Pape, coll. « Culture, territoire et aménagement ».
- ⁹ C'est là la thèse défendue par Gérard Beaudet, en collaboration avec Paul Lewis et avec des contributions de Jean Décarie et Daniel Gill (2000), dans *Le pays réel sacrifié : la mise en tutelle de l'urbanisme au Québec*, Québec, Nota Bene.

L'aménagement de la beauté ¹

Serge Bouchard ²

J'étais ici ce matin, lors de ce colloque, j'ai beaucoup appris, ça m'a beaucoup intéressé, évidemment. Nous parlons, vous parlez, vous travaillez, vous faites un beau métier, vous travaillez sur un sujet passionnant et je veux amener ma contribution. Bien sûr, je ne connais rien là-dedans, mais je suis un être humain, je voyage beaucoup et j'ai les yeux ouverts. Et puis comme tout le monde, je remarque, j'espère, je me désole, je m'attriste, enfin tout ça. Cette après-midi, je vous invite à m'accompagner sur le terrain d'une dimension qui vous habite sûrement, professionnellement et humainement. C'est le terrain de la beauté. Ha ! Aménager, développer, j'ai entendu tous les mots ce matin, les mots afférents au métier. Mais derrière tout ça il y a la beauté des choses et c'est le titre de ma présentation. La formule que j'utiliserai est assez simple : je lirai d'abord un texte puis je vais le commenter.

Les paysages sont les lieux communs par excellence. Il faut voir le territoire comme un immense domaine composé d'innombrable paysages livrés librement à la découverte et à la jouissance de tous. Ils sont à nous, tous les paysages, on les a dans la face, les paysages. Bien des mots et autant d'expressions viennent à l'esprit quand on pense aux millions de millions de regards possibles sur l'espace qui nous entoure. La terre est grande et bien diverse, mais c'est dans sa nature, à la nature, de montrer tant de visages. Mais encore faut-il avoir les yeux ouverts, c'est-à-dire développer et entretenir la sensibilité nécessaire à la captation de la semblable dimension. Il faut un penchant, une disposition d'esprit, pour ne pas dire un état d'âme. L'état des lieux est donc à l'origine un état d'âme. Ici, le regard est véritablement une réflexion. La beauté est dans l'œil de celui qui regarde. Certains regards sont bien éteints, la vision est un sens qui se cultive et la sensibilité se nourrit de sens.

Les paysages sont les lieux communs par excellence. Il faut voir le territoire comme un immense domaine composé d'innombrable paysages livrés librement à la découverte et à la jouissance de tous.

Nous pouvons être aveugles à l'évidente beauté qui nous entoure. L'œil se ferme alors même que nous devrions avoir les yeux tout grands ouverts. À la nature des choses, déjà belles en soi, déjà offertes à l'appréciation de l'œil intelligent, s'ajoute la nature de nos propres créations. L'humain est un aménagiste, il tond, coupe, déblaie, taille, corrige, défait, refait, invente, construit, démolit les espaces. Il a ce pouvoir de création. Alors voyons donc les choses sous cet angle. La nature sauvage fut longtemps considérée comme celle du créateur avec un grand « C ». La nature humaine est celle des nombreux petits créateurs que nous sommes. Des demi-dieux qui exer-

ceront le pouvoir de créer l'environnement. Nous nous créons nous-mêmes, comme nous créons l'espace qui nous entoure. D'ailleurs, l'un est le résultat de l'autre. Le paysage humain est bel et bien le reflet de ce que nous sommes. Voir ou ne pas voir, voilà la question. Vouloir ou ne pas vouloir, sentir ou ne pas sentir et rechercher le beau comme ayant une valeur en soi. Dès lors, le paysage humain reflète l'état d'esprit de la société. Je dirais l'état général de la culture du monde habitant un lieu. Le coup d'œil en vaut la peine, certes, parce qu'il révèle l'état du monde. Nous pourrions tenir l'argument à partir de la planète entière en le déclinant successivement en autant de niveaux jusqu'aux lieux précis où chacun se trouve en cet instant même. Est-ce beau ? Est-ce laid ? Est-ce bien ? Est-ce mal ? Est-ce en projet ? Est-ce à l'abandon ? Irrécupérable ? Est-ce détruit ? Pour enfourcher le cheval de la beauté, il faut avoir le goût de chevaucher vers l'absolu. Or, le goût se cultive. Revoilà la culture et puis voilà ce goût dont on dit qu'il ne se discute pas. Tous les goûts sont dans la nature. Dit-on et a-t-on dit *ad nauseam*. Mais tous les goûts n'ont pas la même valeur dans l'aventure humaine, car le pouvoir des créations appelle la responsabilité. Cependant, qui a le talent de créer a aussi la capacité de

détruire. D'ailleurs, on peut créer de la laideur par mauvais goût, par laisser-aller, par dévaluation de la beauté elle-même et par survalorisation d'une seule dimension.

Le paysage humain est souvent, trop souvent, le résidu d'une autre aventure. Celle des absolus de l'impérialiste économique. La nature doit rapporter, elle est matière à exploiter, richesse à créer, matières à transformer et personne ne se soucie du reste, c'est-à-dire des restants. La beauté n'est donc pas notre premier sujet. C'est l'enrichissement à tout prix qui nous allume. Être riche d'abord et être beau ensuite. D'ailleurs, voilà bien une loi universelle de l'histoire humaine sur terre, semble-t-il ! La beauté résulte de la richesse. Aménage celui qui en a les moyens. Les riches cultivent des jardins de beauté à l'écart des déserts et des espaces dévastés, des terrains vacants et abandonnés, habités par des marginaux et des perdants. Des espaces tristes et vulgaires causés par la création de la richesse ; injustement, la laideur ambiante et générale de nos paysages humains serait le prix à payer pour la beauté que nous parvenons à créer dans des espaces réservés aux classes supérieures de la société.

Radisson, le mal aimé, le honnis, le maudit nous a laissé des passages dans son journal où il avoue ses sentiments face à ce qu'il considère souvent comme les plus beaux paysages du monde.

N'ont-ils pas de la culture, les riches, et du goût ? Le Québec est-il laid ? (C'est le genre de titre pour la revue *L'Actualité*. Ils aiment ça.) D'ailleurs, vous vous en souviendrez, parlant des paysages, que *L'Actualité* avait fait une revue « Les 25 plus beaux paysages du Québec », ils font toujours ça : les 25 meilleurs collègues du Québec, les 25 plus forts, les 25 plus faibles, etc. Le Québec est-il laid ? Qu'en est-il de nos paysages sauvages, de nos paysages humains, de nos terres, de nos villes, de nos villages ? Qu'avons-nous fait ? Qu'avons-nous dit ? Quel est l'état de notre culture à cet égard ? Jadis, aujourd'hui et demain pour nos enfants. Il n'y a pas de réponses simples à ces questions, mais nous pouvons tourner un peu autour du sujet.

Jacques Cartier a initié le mouvement, le mépris pour les paysages nordiques, la taïga en particulier, la forêt

boréale justement. Jacques Cartier détestait les épinettes rabougries. Il détestait la froide monotonie, ces horizons qui ne lui inspiraient que de la dureté. Il avait dit (là, il était au large de Natashquan en 1534) : « C'est certainement la terre que Dieu a donné à Caïn ». Ça commence bien un pays, ça. Puis, si vous lisez Jacques Cartier, par la suite, il parlera très peu des paysages laurentiens, magnifiques paysages que nous aimons tant, Charlevoix, Québec, il ne parlera pas non plus de la Vallée du Saint-Laurent. Avait-il la tête ailleurs, Jacques Cartier ? Certainement qu'il avait la tête ailleurs.

Les premiers missionnaires récoltèrent avant les jésuites. Les premiers missionnaires aimèrent les paysages de la région de Montréal parce que ces paysages, en 1600 tranquille (1620-1625), leur rappelaient l'Europe. Rivière-des-Prairies, ça leur rappelait l'Europe, les prairies naturelles, les arbres isolés, le fleuve. Mais il y a peu de témoignages ou de rapports quant à l'appréciation des paysages par nos anciens.

L'élite bourgeoise était en ville, à Québec ou à Montréal, et elle possédait des terres, des terres immenses sous forme de seigneuries. Elle ne laissera pas grand-chose en héritage, elle aura bien peu écrit sur le sujet. Les seigneurs aimaient-ils leur seigneurie autrement que pour les richesses qu'elle représentait ? Que pensait Louis Joliet de la Minganie ? De Repentigny ? Plus tard, que pensait Henri Bourassa de la petite nation ? Nous sommes pauvres en confidences et nous sommes pauvres en mythes et légendes sur la beauté de notre monde. Vous savez qui aimait les paysages ? Ce n'était pas l'élite, ce n'était pas les Papineau et Henri Bourassa de ce monde. Ce n'était pas les élèves des jésuites de Jean-de-Brébeuf qui aimaient les paysages. C'était le petit monde, les coureurs de bois. Les coureurs de bois ne courraient pas les bois pour rien, c'était des coureurs de bois et de jupons. Enfin, les jupons à peau d'orignal... Les coureurs de bois aimaient les bois, ils aimaient le pays, comme on dit. Ils aimaient le pays dans sa facture, dans sa nature.

Radisson, le mal aimé, le honnis, le maudit nous a laissé des passages dans son journal où il avoue ses sentiments face à ce qu'il considère souvent comme les plus beaux paysages du monde. Il est aux antipodes de Cartier, ce Radisson que nos essayistes historiques ont si mal aimé. Très loin des prêches catholiques aussi pour qui la nature sauvage a toujours été un endroit de perdition et qui n'ont pas cultivé le mythe

de nos grandes forêts parce que c'était une place pour les sauvages. On a dit que c'étaient des pays sauvages. « Il y a juste des sauvages qui vivent là et si tu vas là, tu vas vivre comme un sauvage. Tu vas fornicer derrière chaque épinette. »

Domaine du diable, grande noirceur, Alexis Tocqueville parlait de la forêt américaine comme étant le grand désert de l'obscurité et disait que les lumières de l'Europe allaient éclairer l'obscurité américaine. C'est Alexis Tocqueville, avec ses belles phrases et ses sauvages qui gardaient le jardin en attendant qu'on arrive. Ce n'est pas beau ça. Ça part bien une négociation avec les Algonquins.

Il nous aurait fallu une chapelle par lac et des chemins de croix sur tous les sentiers pour que la religion s'intéresse vraiment à l'immense territoire. Il aurait fallu que l'espace soit entièrement béni pour trouver grâce aux dieux de l'ordre religieux. Et puis, plus récemment, il y a cette observation de l'anthropologue-sociologue Marcel Rioux qui reprend une vieille idée : l'habitant canadien-français n'aime pas les arbres, source de beauté diverse, en raison de leurs silhouettes, de leur présence dans les vides de l'espace, de leur lumière, de leurs couleurs. Ils n'aiment pas, ils coupent. Les habitants canadiens-français coupent les arbres. À l'inverse, la culture canadienne-anglaise et même la culture anglo-américaine de la Nouvelle-Angleterre privilégient les arbres, aiment les grands arbres. Il y a des beaux arbres partout. D'où vient cette différence ? Pourquoi un habitant ira-t-il couper un arbre dans le milieu de son champ qui faisait de l'ombre aux vaches ? Il se peut que nos ancêtres bûcherons en aient soupiré des arbres pour en avoir trop coupé pour les Américains. Il se peut que nos ancêtres colons ne puissent pas voir un arbre en peinture. Il se peut que la pauvreté des moyens ait joué. Que notre héritage franco-français aussi ait influencé nos visions. Le lot français n'est pas le préanglais et ainsi de suite qui trouve une réponse dans les armoires de la culture collective où l'on voit que notre rapport au paysage est total puisqu'il envoie notre rapport collectif au monde. D'ailleurs, cela se fait toujours à deux niveaux : le fond naturel sauvage d'un pays donné et l'action humaine dans ce qui est naturellement donné et ce qui nous est donné. Et Dieu sait qu'on a eu en héritage un territoire immense et un territoire sauvage. Il faut avoir l'esprit en paix, un petit paquet de certitudes et les moyens de ses ambitions, c'est-à-dire de l'argent pour aménager les

lieux que nous aimons, fréquentons et habitons. Voilà ce qu'avaient les communautés religieuses catholiques qui soignaient la beauté de leur domaine. Terres et habitations, les communautés avaient la foi dans leurs choses à elles, et l'argent ne leur manquait pas. Comme des seigneurs, les ordres religieux cultivaient leur jardin en se taillant des noyaux de beauté au cœur des grandes désolations environnantes. Les domaines religieux d'ailleurs devinrent des héritages culturels, des morceaux de choix et souvent notre seul patrimoine. C'est vrai qu'on trouve ça beau quand on voit un vieux couvent avec son jardin, un vieux collège avec son jardin ou une vieille communauté qui s'est établie dans les montagnes avec des forêts, puis on veut protéger tout ça, puis aimer ça. Vous n'avez qu'à faire un petit calvaire quelque part sur une colline et c'est parti. D'ailleurs, la foi déplace les montagnes. Nous pourrions dire qu'elle les détruit aussi, la foi. Elle les déplace, elle peut les détruire. Croire en une autre religion : la religion du dollar, de l'argent, de la richesse. Croire en l'économie à tout prix. Nous dispensons des sentiments autres que ceux liés à la mathématique du rendement et des résultats. La foi fait dans les deux sens. Elle embellit, elle enlaidit, selon la fin de la croyance. Et vous savez qu'historiquement, la plus grande manufacture de laideurs dans le monde occidental, pas juste au Québec, aura été le monde des manufactures justement, celui des usines, des industries, le monde de la révolution industrielle. C'est la révolution industrielle, car on l'a dit, le monde a changé profondément. C'est donc l'industrie qui a manufacturé historiquement le laid. Quand une région n'est qu'une ressource, une région-ressource. Dans deux générations, nos enfants vont apprendre à l'école qu'il y a des régions-ressources. Ils vont oublier que ça s'appelle l'Abitibi, la Mauricie, la Gaspésie, ce sont des régions-ressources. Périphérique, ça a un sens. Périphérique, et quand ce n'est pas éloigné. Quand tu es ressource périphérique éloignée, tu n'es pas grand chose. Puis on va même te reprocher que tu commences à coûter cher puis tu t'éloignes de plus en plus, puis tu ne rapportes pas assez. Quand une région n'est qu'une ressource, quand un quartier n'est qu'ouvrier, lorsqu'une ville entière est dédiée à une seule activité économique et seulement économique, bref quand la logique économique devient nécessité, cette nécessité fera la loi, et pour du gravier on grugera une montagne, soit-elle isolée dans le paysage remarquable de la Montérégie. Tu as besoin de gravier ? En veux-tu du gravier ? On rasera des forêts sans nous soucier des effets visuels permanents, enfin pour une génération.

Je comprends que la forêt boréale va repousser dans 300 ans. Ça veut dire que moi, mes enfants, les enfants de mes enfants puis les enfants de mes petits enfants ne verront pas ça. L'autre, la sixième génération va voir ça. En attendant, les originaux ont subi les mutations génétiques pour une troisième couche de peau.

On érigera n'importe quoi dans le décor humain : des murs, des cheminées, des monuments à l'efficacité mais des horreurs pour la conscience, et l'architecture sera à l'avenant, c'est-à-dire absolument décourageante. Moi j'ai 57 ans. Je fais partie de la génération et de l'époque des plus grandes laideurs architecturales. Je vois à Montréal des édifices qui ont été bâtis en 1950 le long du parc Lafontaine, à gauche puis à droite. Tu veux mourir. Qui a bâti ça ? C'était l'arrivée des nouveaux matériaux, des briques blanches luisantes avec des petites briques rouges. C'était l'arrivée du chrome ; il y a une histoire là-dedans.

Nous sommes passés de la santé relative d'un monde traditionnel qui songeait à l'allure de son environnement humain par simple réflexe culturel à la grande maladie des usines paléotechniques et du modernosuperficiel qui n'ont plus de culture, hormis la commerciale. Vous savez, un Canadian Tire ça ressemble à un autre. Deux Canadian Tire ça fait un Wal-Mart. Et tout est permis du moment que tu possèdes un permis.

Ici, la beauté est une fois de plus l'apanage des arts et la culture des riches, des quartiers réservés, des domaines privés. C'est le paradoxe des humains qui détruisent le monde en prétendant l'enrichir. Ceux qui détruisent le monde se feront une beauté derrière des hautes clôtures, se réservant des villes dites culturelles et des joyaux particuliers. Le plus bel exemple historique, c'est l'Angleterre. Les plus grands spoliateurs de la planète, ce sont les Anglais d'Angleterre sous l'empire anglais. Sur leur petite île, ils aimaient les arbres. Ils ont des arbres tricentenaires. Ils promènent leur chien dans des parcs magnifiques. Ils ont rasé les forêts de la Vallée du Saint-Laurent. Puis ça c'est rien, c'était chez nous.

Le Bas-Canada a mangé une maudite volée. Le Haut-Canada aussi, mais partout dans le monde. Alors, ayant déforesté le monde, les Anglais font la leçon à tout le monde en disant : « On aime les arbres, on a la religion des arbres. » C'est comme nous autres, l'Occident, on regarde le Brésil puis on dit : « Touche pas

à tes arbres, maudit Brésil. » Ça fait juste mille ans que la France s'est déforestée de part en part. Ils peuvent bien donner des leçons de culture d'arbres. Enfin, que le reste crève, nous ne le verrons plus, il sera caché dans la mémoire, il sera hors culture. Le territoire à l'abandon sera une terre abandonnée aux ressources qu'elle peut fournir. L'architecture des villes et des villages sera une non-architecture soumise aux lois des matériaux les moins coûteux (BMR), soumise aux lois du moindre effort (maisons-roulottes).

Nous sommes passés de la santé relative d'un monde traditionnel qui songeait à l'allure de son environnement humain par simple réflexe culturel à la grande maladie des usines paléotechniques et du modernosuperficiel qui n'ont plus de culture, hormis la commerciale.

Quand le faux succès de quelques agglomérations ne se réduira qu'à copier les boulevards Taschereau du monde entier. Avoir ou ne pas avoir son Canadian Tire ? Voilà la question. Parce que quand tu en as un, t'es rendu. Vous savez que les nouvelles chapelles, vous le savez très bien c'est quoi quand on voyage en auto au Québec, ça pourrait être en Ontario, au Nouveau-Brunswick aussi, mais au Québec, vraiment le faire kilomètre par kilomètre d'un bord à l'autre tout le temps, les endroits communautaires, la nouvelle église, la nouvelle chapelle, c'est Tim Horton. Vraiment, puis ce n'est pas une farce, ce n'est pas une allégorie de poète-anthropologue qui dit n'importe quoi. Allez chez Tim Horton la nuit, il y a des gens qui discutent, prennent un café, parlent des problèmes. Allez en fin d'après-midi, il y a des gens plutôt âgés, à la retraite, qui discutent, prennent un café, parlent des problèmes. J'ai même vu un Tim Horton en Nouvelle-Écosse, Jésus est apparu là, sur le mur, pendant trois jours. Vous savez, ça vient de partout en Amérique pour aller à ce Tim Horton-là. C'est nous ça. C'est nous les humains de l'an 2004. La Ville de Paspébiac est de bonne humeur depuis qu'ils ont un Canadian Tire. C'est correct. Quand c'est à Laval, le samedi après-midi à Laval, c'est le fun.

Bien sûr, l'humain est très résilient et il fera du sens partout, à partir de n'importe quoi. Albert Camus ne dit-il pas que c'est dans les paysages les plus vulgaires que se cachent les dimensions les plus subtiles

de l'âme humaine collective ? Il a parfaitement raison. Sa remarque s'adresse à la condition historique des humains, aux scandales aussi des grandes injustices.

Notre pays, c'est notre pays. Il est laurentien, il est Vallée du Saint-Laurent, il est subarctique taïga, il est toundra.

Lorsque j'étais jeune, dans les années 1950, dans l'est de Montréal, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Est, nous étions attachés aux paysages des raffineries de pétrole, des cimenteries – Canada Ciment – et des industries chimiques les plus polluantes de la planète. Union Carbide alors a été le gros lot, on l'avait. L'Union Carbide Canada Ciment, huit raffineries de pétrole. C'était tellement beau le soir. Il y avait des lueurs de torches pour ceux qui s'en rappellent. Les torches qui éclairaient et la poussière de ciment qui se promenait et ça puait bien plus que les papeteries et les moulins. Trois-Rivières, ce n'est rien. On aimait ça, on trouvait ça beau. Et cela, comme le reste, devient de la nostalgie. Nostalgie profonde, moi c'est la nostalgie de ma jeunesse. Je m'ennuie de ça lorsque je passe là. Il reste deux raffineries, Canada Ciment n'est pas là. Ils sont en train de nettoyer en plus.

Mais dans un projet de société, dans un rêve collectif, pourquoi aurions-nous la laideur en partage ? Vous savez, on peut bien vouloir être indépendants, souverains, on peut être n'importe quoi. Il faut quand même avoir un projet, un projet par le monde. On pourrait avoir un projet fabuleux collectivement pour un pays que nous aimons, puis on s'apercevrait à la fin qu'on est devenus souverains sans nous en rendre compte. Peut-être que ce serait ça. Parce qu'un projet de société, ça inclut la dignité de nos environnements. J'ai commencé ce texte en vous disant : « Les paysages c'est notre miroir, c'est nous. » Alors quand tu rentres à Chibougamau, et que tu es dans un pays magnifique qui s'appelle la taïga et la forêt boréale, c'est un des plus beaux pays du monde, c'est l'environnement de Chibougamau, le lac Chibougamau. Toutes ces maudites belles places-là qu'on haït. Mais quand tu rentres puis tu vois quatre cours de camionnage, des empilements de pneus, de la tôle rouillée, puis tu entres dans le premier hôtel puis l'hôtelier, ça fait dix ans qu'il a démissionné, puis tu entres dans une chambre qui est « limite ». Voilà deux semaines j'étais là. Je

suis entré dans la chambre de l'hôtel, puis je peux vous le dire parce que je connais cette place, l'hôtel Aricana, je l'ai vu bâtir, je vieillis hein ! Je l'ai vu bâtir. J'ai vu l'enthousiasme, la joie, on a fait un hôtel, développement, il y a des tourisms français qui s'en viennent en motoneige, puis là il y a un autre Chibougamau, il y a des Indiens, puis les Français aiment les Indiens, alors ils vont venir. On se fait un hôtel pour leurrer les Français. Dix ans plus tard, l'hôtel ne lui a pas rentré dedans. C'est le genre de chambre d'hôtel dont tu cherches à sortir. Tu te cherches de l'ouvrage le soir. C'est dans le plus beau pays du monde. Pas besoin de faire ça là. Quand j'étais jeune, ma mère disait (on dit toujours ce que nos mères disaient) : « Pauvreté n'est pas excuse ». Elle me disait toujours ça : « Arrange-toi pour être beau. C'est pas parce que tu es pauvre, ne va pas montrer ça à tout le monde ». Et ça, c'était des discours d'anciens ça, de vieilles femmes. Un projet de société ça inclut ça : l'aménagement, l'environnement, le développement, tout. Créer de la richesse, créer tout court. Se redéfinir, c'est notre identité. Notre pays, c'est notre pays. Il est laurentien, il est Vallée du Saint-Laurent, il est subarctique taïga, il est toundra. Mais il faut qu'on aime la toundra, il faut qu'on aime la taïga, il faut qu'on aime l'Abitibi, ce n'est pas une farce là. Tu n'es pas en punition quand tu as été nommé à Rouyn. Si c'est ça... Non, je travaille pour Radio-Canada et je peux vous dire une chose, quand tu travailles pour Radio-Canada puis qu'ils t'annoncent que tu t'en vas à Rouyn, tu quittes en pleurant, tu comprends. Tu as deux raisons pourquoi tu fais de la radio à Rouyn : parce que tu es trop jeune pour être à Montréal ou tu es trop vieux puis ils t'haïssent. Tant qu'on n'aura pas changé ces mentalités-là... Tu sais, on dit toujours : le Canada, le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial. C'est là que tu vas te casser les dents. Mais ça, on pourrait partager avec les Amérindiens, ce qu'on appelle les autochtones. Eux autres aussi sont pris avec 637 réserves indiennes. Comment veux-tu faire de la politique avec 637 chefs qui ont l'argent ? Enfin, vous comprenez ce que je veux dire. J'ai appris ça ce matin, que le municipal était un monde riche, compliqué qui doit évoluer. J'ai appris mille choses, j'ai appris sur la bougeotte des Canadiens-français catholiques devenus Québécois. La bougeotte, c'est vrai, bien sûr, il n'y a pas de surprise là. On a toujours voyagé. Relisons notre histoire, tous nos ancêtres se trouvent en Oregon, au Minnesota, se trouvent partout. Ça a été dans le Mississippi, ça a été dans les Rocheuses. Qu'on continue à faire ça, la seule façon

de nous fixer, de nous visser au sol, c'est une bonne religion catholique avec un prêtre catholique qui dit : « Regarde, tu restes dans la paroisse ». Ça a à peu près marché, mais c'est fini. Moi, dans ma famille, je ne suis pas un ancêtre préhistorique là, dans ma famille de mon vivant, dans ma parenté, j'en ai un paquet qui sont partis aux États-unis puis dans l'Ouest Canadien, puis ils vivent là. Ce ne sont pas des docteurs, des neurochirurgiens, des avocats, ce sont des truckeurs. Des truckeurs, ça s'appelle Blouin, ça s'appelle à rien, ils sont tous basés au Minnesota, Fargo. Des Boucher en Californie, les anciens Boucher de Steinberg qui ont sacré leur camp. Tous les vieux Québécois canadiens-français catholiques veulent aller dans le Sud. On a tous fait ça. Bougeotte, futur, nos enfants, les enfants que je n'ai pas faits, qu'on n'a pas faits, ma génération. Tout ça est défi, projet de société.

Alors, vous êtes au cœur du sujet, c'est intéressant, ce n'est pas technique, ce n'est pas statistique, c'est au

cœur nucléaire du projet. L'environnement est-il joli ? Les lieux ? Le lieu ? Et les lieux sont des lieux communs, ça nous appartient à tous et c'est à nous de construire, c'est à nous de construire. ■

Notes

- ¹ Cette conférence a été prononcée à Québec (Hôtel Palace-Royal) le mercredi 20 octobre 2004 dans le cadre du congrès annuel (20^e anniversaire) de l'Association des aménagistes régionaux du Québec ayant pour thème : « 20 ans d'aménagement du territoire... et après ? ».
- ² Serge Bouchard est conseiller-formateur à la Sûreté du Québec depuis 1982. Il est conférencier régulier au Collège canadien de police (Ottawa) depuis 1992. Il a donné de nombreuses conférences auprès du personnel de la GRC. En 1996, il fut consultant auprès de la Sûreté du Québec et de la Police de la Communauté urbaine de Montréal. Il travaille maintenant en collaboration avec Hydro-Québec. Depuis trois ans, Serge Bouchard a participé à de nombreux documentaires et émissions de télévision et donne régulièrement des entrevues sur sa vision anthropologique du monde.

L'avenir démographique du Québec et de ses régions en relation avec le vieillissement de la population

Jacques Légaré et Samuel Vézina¹
Université de Montréal

La population du Québec, tout comme celle de la majorité des nations industrialisées, est engagée dans un processus de vieillissement démographique. Les naissances moins nombreuses, l'espérance de vie en hausse, sans compter l'arrivée des baby-boomers à l'âge de la retraite au cours de la prochaine décennie, tout cela modifiera certainement la structure démographique du Québec, laissant les personnes âgées prendre une place de plus en plus importante au sein de la population. La distribution géographique ainsi que la dynamique démographique particulière des Québécois sur le territoire nous amène à nous questionner sur l'effet que le phénomène du vieillissement pourrait avoir sur les différentes régions.

D'abord, bien qu'on sache que le vieillissement démographique est un phénomène qui affecte l'ensemble des sociétés occidentales, tout porte à croire que le Québec sera davantage affecté par ce processus qui est sans précédent dans l'histoire de l'humanité. De fait, les indicateurs statistiques placent le Québec (comme dans le cas d'autres phénomènes démographiques) proche de plusieurs pays européens et en marge de ses voisins que sont le reste du Canada et les États-Unis. La société québécoise s'apprête à vivre une accélération du vieillissement de sa population sur une période beaucoup plus courte qu'ailleurs. Plus exactement, d'ici les 50 prochaines années, on s'attend à ce que non seulement le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus passe d'environ un million à plus de deux millions de personnes, mais que la proportion de ce groupe d'âge s'accroisse d'approximativement 130 % pour constituer, au milieu du siècle

présent, un peu moins du tiers de la population du Québec (figure 1).

Il faut bien comprendre qu'il est primordial de ne pas transposer les résultats d'analyse de la population québécoise dans son ensemble aux différentes régions de la province. Il est important effectivement d'être prudents face aux généralisations trop rapides de cette image globale qui ne traduit pas du tout les réalités régionales. En fait, au Québec, la population peut être découpée dans

Bien qu'on sache que le vieillissement démographique est un phénomène qui affecte l'ensemble des sociétés occidentales, tout porte à croire que le Québec sera davantage affecté par ce processus qui est sans précédent dans l'histoire de l'humanité.

deux groupes bien distincts : la population de la grande région métropolitaine de Montréal principalement, à laquelle on peut ajouter celle des autres grands centres urbains québécois, et le reste, qu'on appellera ici « Québec hors RMR » (Régions métropolitaines de recensement). Ces deux groupes constituent deux ensembles numériquement semblables mais, de façon plus importante, ils sont affectés par des tendances démographiques très différentes. On réalise par le fait même la présence d'une forte polarisation spatiale de la population du Québec puisque environ un Québécois sur deux habite dans une des six grandes RMR de la province que sont Montréal principalement, mais aussi Québec, Trois-Rivières, Gatineau, Sherbrooke et Saguenay.

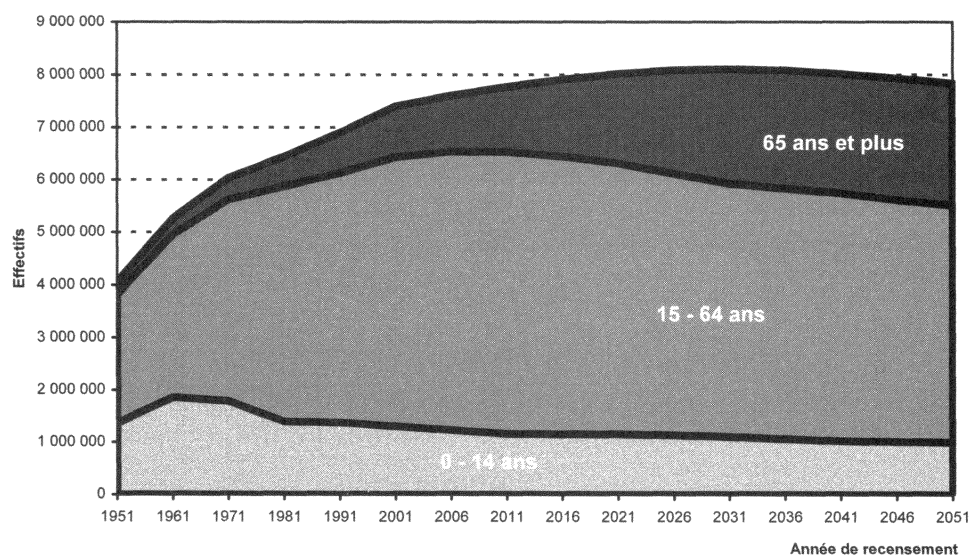
Par ailleurs, la concentration démographique se révèle une tendance encore plus prononcée lorsqu'on s'aperçoit qu'elle se confirme également à l'échelle régionale. En effet, la même situation affecte la plupart des autres régions métropolitaines du Québec qui, aux dépens des régions rurales, attirent, à des degrés différents d'efficacité, les flux démographiques. Dans un contexte où la croissance démographique de la pro-

vince en entier deviendra très bientôt nulle, on comprend rapidement que, dans les régions dites « éloignées », ou plutôt partout sur le territoire québécois exempté de ses six parcelles « métropolitaines » les plus importantes (Québec hors RMR), le déclin de la population semble inévitable et est parfois même souvent déjà enclenché (figure 2).

Conséquemment, on se doute fort bien que l'attraction des grands centres, couplée à la non-attraction des régions éloignées, s'amplifiera, ce qui exacerbera certainement les disparités régionales en matière de structure démographique, de vigueur économique et autre. À ce propos, il faut bien comprendre que la distribution de la population par groupe d'âge ne constitue pas un paramètre (une cause) du déclin démographique. Toutefois, elle n'en demeure pas moins un élément important à étudier pour évaluer l'impact de la démographie des régions sur leur économie. La

meilleure preuve de cela est la population active. De fait, il apparaîtra évident que plus la part de population en âge de travailler est importante au sein d'une région, plus celle-ci sera susceptible d'être dynamique sur le plan économique puisqu'elle possèdera un effectif élevé de main-d'œuvre pouvant faire rouler l'économie. Lorsque, comme dans les pays industrialisés, la fécondité est basse et que l'espérance de vie tend toujours à augmenter, on assiste au vieillissement démographique des sociétés. Conséquemment, le vieillissement de la population peut conduire à une réduction de la main-d'œuvre disponible. Et dans le contexte actuel où les ressources humaines jouent un rôle de plus en plus important en matière de développement économique au sein de l'économie du savoir des sociétés industrialisées, il devient d'une importance capitale de regarder l'ampleur du phénomène de vieillissement démographique dans les régions éloignées comparativement aux régions plus centrales.

Figure 1 – Évolution de la population du Québec pour certains groupes d'âge, 1951-2051



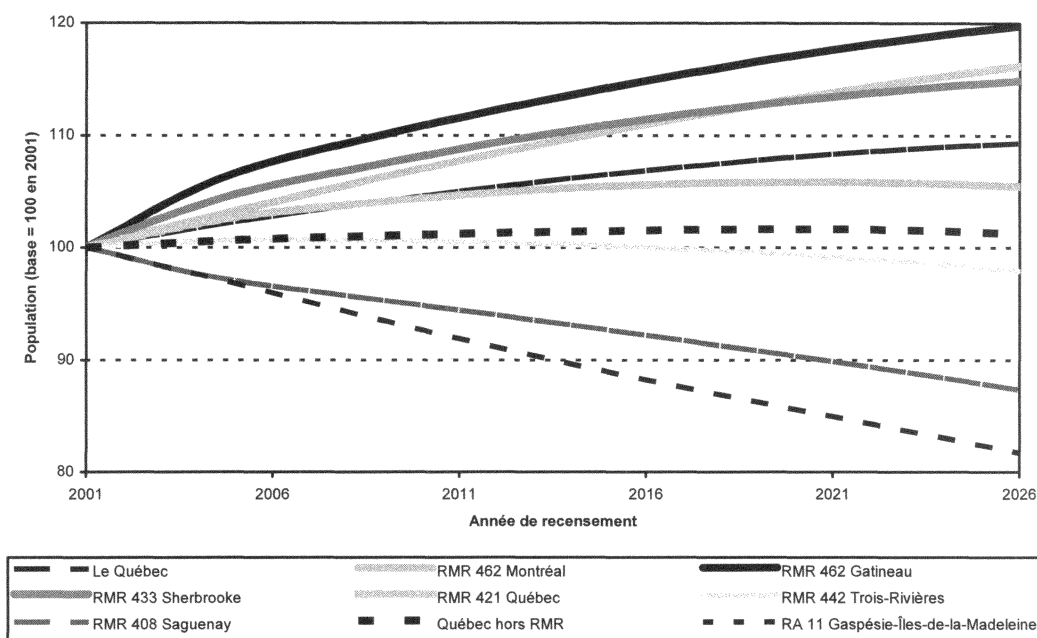
À cet effet, les perspectives démographiques prévoient que, dans ce « Québec hors RMR », la part relative des 20-64 ans passera, entre 2001 et 2026, de 61,5 % à 53,5 %, constituant une baisse de 8 %. Cette diminution relative des effectifs d'individus en âge de travailler se traduit évidemment par une augmentation des deux groupes d'âge dépendants, soit les jeunes et les personnes âgées. Ainsi, au cours des deux prochaines décennies, le Québec (hors RMR) comprendra relativement plus de personnes âgées que la moyenne

québécoise, soit près de 30 % comparativement à 25 % en 2026, et 1 % de moins de jeunes (18 % en régions contre 19 % au Québec). Par ailleurs, des régions telles que la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine pourraient même être fortement touchées par le phénomène du vieillissement démographique par la combinaison des effets de deux éléments. D'abord, ces régions compteront sur leur territoire un nombre relatif de personnes âgées plus élevé que la moyenne provinciale, c'est-à-dire des proportions pouvant dé-

passer les 35 %. Mais également, la part relative des jeunes âgés entre 0 et 19 ans sera vraisemblablement moindre que dans les régions métropolitaines, oscillant davantage sous la barre des 15 % qu'aux alentours de 20 %, proportion attendue pour Montréal en 2026. Quant à l'ensemble des régions métropolitaines du Québec, on réalise rapidement que leur structure démographique sera beaucoup plus jeune et que la baisse de la proportion des actifs sera moindre, soit de

63,7 % en 2001 pour atteindre 57,8 % 25 ans plus tard. Concernant les personnes âgées, on prévoit qu'en 2026, ils compteront pour 22,6 %, c'est-à-dire 6 % de moins que dans les régions. En somme, on s'attend clairement à ce que le phénomène du vieillissement démographique affecte plus sévèrement les régions éloignées que les régions les plus urbanisées de la province.

Figure 2 – Évolution relative de la population du Québec, de ses RMR et d'une de ses régions administratives, 2001-2026



Source : Institut de la statistique du Québec, 2004.

À l'instar des tendances à la baisse de la fécondité et de la mortalité des Québécois, la composante migratoire des régions ne vient pas ralentir le processus de vieillissement démographique. D'ailleurs, comme pour bien d'autres comportements démographiques, les deux sous-populations qui forment la population du Québec démontrent des tendances diamétralement opposées. Effectivement, lorsqu'on analyse plus attentivement l'augmentation en effectifs des régions métropolitaines, on réalise très rapidement que la composante migratoire y exerce un effet considérable dont les régions dites « plus éloignées » ne bénéficient pas. En effet, en projetant la population de l'ensemble des RMR tout en faisant l'hypothèse d'une absence de migration jusqu'en 2026, on observe pratiquement une stagnation des effectifs sur les 25 années en question (figure 3). C'est exactement la

situation qui est attendue pour la population québécoise des régions « hors RMR », mais de façon plus prononcée. Cela est évidemment compréhensible dans la mesure où l'on sait que la croissance de la population du Québec est stimulée par des effets de structures et aussi par des effets de comportements. Puisque les niveaux de fécondité des Québécois, qu'ils soient urbains ou ruraux (en moyenne 1,4 enfant par femme), se situent bien loin en deçà du seuil de remplacement des générations, soit 2,1 enfants par femme, un solde migratoire positif constitue le comportement démographique à adopter dans l'optique d'un accroissement de la population.

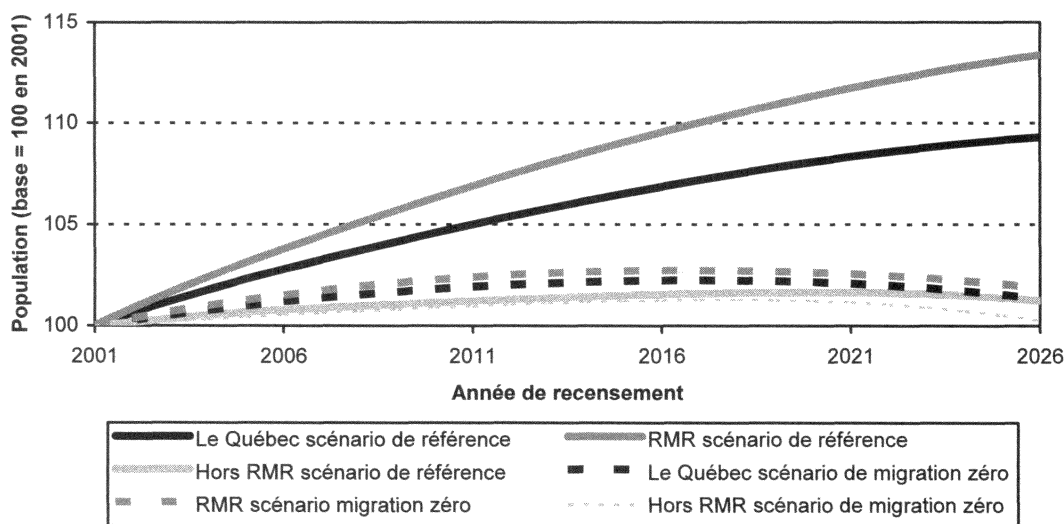
En matière de migrations internationales et interprovinciales, le Québec possède actuellement un solde positif se chiffrant aux alentours de 30 000 individus.

L'évolution de ce solde migratoire depuis les quatre dernières décennies s'est généralement tenue sous le niveau actuel et a même été longtemps négative. Quoi qu'il soit, en 2003 les entrées et les sorties vers d'autres provinces canadiennes se sont équilibrées et les émigrations internationales ont été relativement peu nombreuses. On comprend dès lors que l'immigration internationale soit la composante qui ait rendu le solde migratoire positif².

Néanmoins, la province québécoise n'attire pas et n'a jamais attiré la quote-part des immigrants qui viennent au Canada en fonction du poids démographique qu'elle occupe. En effet, quand le poids démographique du Québec dans le Canada était de l'ordre de 25 %, on recevait 20 % des immigrants; maintenant

qu'il oscille aux alentours de 20 %, on en reçoit environ 15 %. D'autre part, le Québec retient moins facilement, comparativement au reste du Canada, les gens qu'il a réussi à attirer. Par exemple, parmi les quelques 290 000 immigrants qui sont entrés au Québec entre 1961 et 1971, il n'en reste sur le territoire en 2001 qu'environ 35 %, les autres ayant quitté le Québec (ou étant décédés). Pour les immigrants (plus d'un million) qui se sont installés dans le reste du Canada au cours de la même période, le taux de rétention est d'environ 57 %³. En somme, le Québec attire peu d'immigrants internationaux, et ceux qu'il attire sont, en définitive, rarement séduits de façon durable sur son territoire. Il demeure néanmoins pertinent d'analyser le cas de ces gens qui décident de s'installer et de vivre à long terme en sol québécois.

Figure 3 – Population projetée du Québec, de ses régions métropolitaines et du reste du Québec selon deux scénarios, 2001-2026



Source : Institut de la statistique du Québec, 2004

Le portrait migratoire québécois ainsi que le rôle de premier plan que joue Montréal au niveau provincial sont des éléments bien connus. Grosso modo, la grande majorité de ces nouveaux arrivants qui optent pour la province québécoise s'installent dans la région métropolitaine de Montréal. Le reste se dirige vers les autres RMR du Québec, mais celles-ci restent somme toute bien peu attractives. Il est donc rarissime de voir des immigrants aller s'installer ailleurs

que dans les Régions métropolitaines de recensement. En fait, la situation migratoire des régions du Québec est frappée par l'émigration, certes vers les autres provinces canadiennes, mais davantage vers d'autres endroits au Québec, et comme de raison, principalement vers les grandes villes. Et une fois qu'on intègre les trois différents types de mouvements migratoires, on comprend mieux cette dynamique généralement attractive des grandes villes du Québec (tableau 1).

**Tableau 1 – Portrait récent de la mobilité dans les régions métropolitaines
de recensement du Québec, 2002-2003**

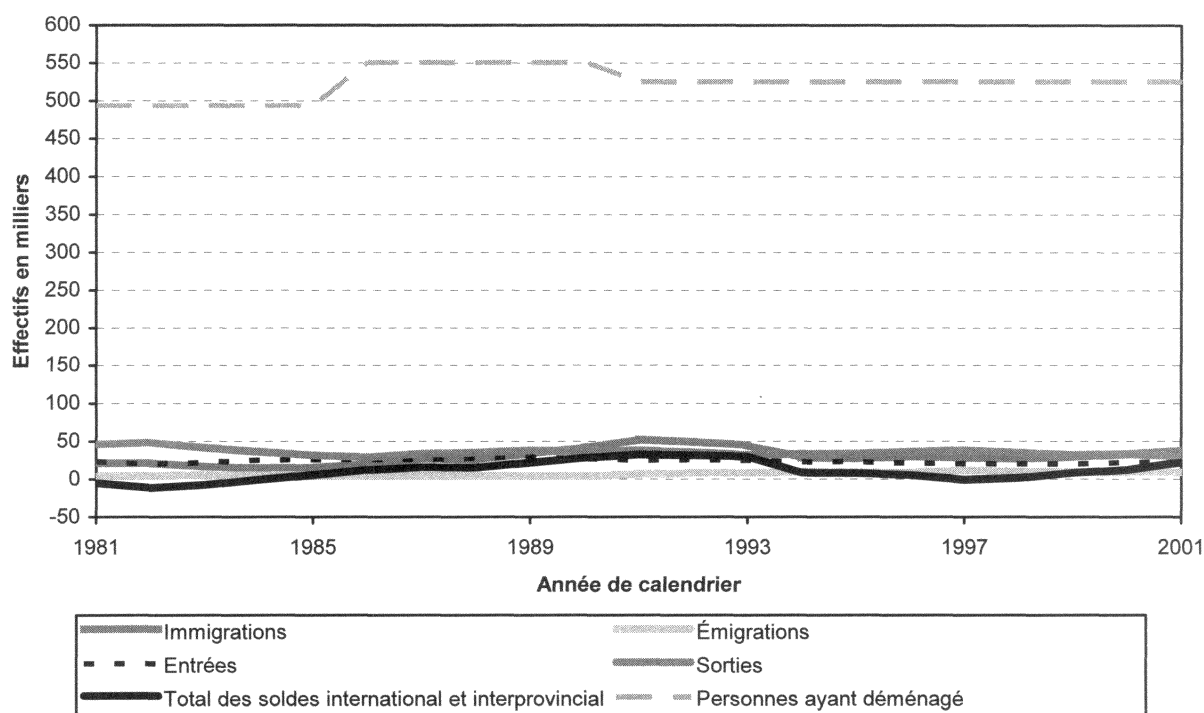
RMR	Entrées	Sorties	Solde	Taux net pour 100 000 habitants	
				2002-2003	2001-2002
Saguenay	4 035	5 354	-1 319	-8,4	-9,2
Québec	20 767	17 807	2 960	4,2	5,0
Sherbrooke	7 976	6 621	1 355	8,5	7,7
Trois-Rivières	5 639	5 227	412	3,0	0,5
Montréal	90 079	68 917	21 162	6,0	7,6
Ottawa-Gatineau	45 926	38 302	7 624	6,8	8,4

Source : Statistique Canada, données de l'enquête des estimations annuelles de migration par division de recensement et région métropolitaine de recensement (4101).

En s'attardant aux mouvements interrégionaux (ou infraprovinciaux, c'est-à-dire entre les régions administratives du Québec), on réalise qu'ils concernent un bassin de population beaucoup plus considérable, soit de l'ordre de 217 000 personnes entre 2002 et 2003 et ce, pour ne pas parler des 500 000 personnes qui déménagent chaque année sur l'ensemble du terri-

toire québécois (figure 4). Cette mobilité extraordinaire, dont on parle peu en définitive, doit nécessairement être considérée sérieusement par les aménagistes du territoire québécois. Finalement, on constate que tout ce mouvement effectué par les Québécois vient alourdir cette tendance à la polarisation de la population dans les grandes agglomérations de la province.

**Figure 4 – Migrations internationales, interprovinciales
et infraprovinciales, Québec, 1986-2001**



Source : Institut de la statistique du Québec, 26 mars 2004 et Statistique Canada (données extraites des recensements de 1986, 1991, 1996, 2001).

Bien que la situation des régions périphériques soit difficile, celles-ci vont continuer d'exister. Il faudra toujours considérer sérieusement le rôle prépondérant de la démographie des régions et son influence fondamentale sur leur économie. Avec le temps, un nouvel équilibre devrait s'établir entre emploi et démographie. Les politiques publiques devront toujours être conçues en ce sens pour que les régions regagnent de l'attractivité et qu'éventuellement l'innovation et l'entrepreneurship émergent du tissu local et que leur économie permette d'intégrer davantage de savoir et de contenu technologique. ■

Notes et références

- ¹ Jacques Légaré est professeur émérite au Département de démographie de l'Université de Montréal. Samuel Vézina est étudiant gradué au Département de démographie de l'Université de Montréal
- ² Légaré, J. (2004). « Les fondements démographiques de la main-d'œuvre québécoise de demain », *Gestion, Revue internationale de gestion*, septembre, p. 17.
- ³ *Ibidem*.

Les options de l'aménagement du territoire à la lumière des enjeux environnementaux

Louis Guay¹
Université Laval

Introduction

Les territoires du Québec ont subi de profonds changements depuis la Seconde Guerre mondiale. Ils ont toujours été l'objet d'interventions humaines soutenues, s'accroissant ou se ralentissant au rythme de l'économie, de la démographie, des technologies et des choix politiques. L'aménagement du territoire s'est développé en trois grandes phases : une phase de poursuite de la construction territoriale, commencée il y a longtemps, favorisée par la forte croissance économique d'après-guerre et une urbanisation qui s'accroît; une phase, qui se manifeste dès la fin des années 1960, mais qui prend son envol dans les années 1970 et 1980, durant laquelle plusieurs décisions et politiques en aménagement sont contestées; enfin la phase plus récente, produite par les années 1990 et qui se poursuit aujourd'hui, où l'aménagement du territoire est soumis à des idées et pressions qui le conduisent à revoir ses manières de faire et ses choix de politiques.

On peut qualifier de manière imagée ces trois périodes de territoires construits, territoires contestés et territoires conciliés. Le choix de territoires au pluriel est délibéré. Le territoire du Québec est fort varié : la géographie le montre d'emblée. Ensuite, les responsabilités en aménagement du territoire sont largement partagées, pour ne pas dire divisées : les décideurs sont fort différents; les organismes régulateurs des décisions, comme les ministères, les municipalités, sont fragmentés et souvent en concurrence les uns avec les autres. Chaque organisme a ses compétences, ses orientations, ses manières de faire et ses mandats sociaux, économiques et politiques. Son action porte sur un territoire particulier. Les découpa-

**On peut qualifier de manière imagée
ces trois périodes de territoires
construits, territoires contestés
et territoires conciliés.**

ges sont fort nombreux et les usages aussi. Il y a les territoires qu'on habite, ceux qu'on exploite et aménage intensivement (la ville, la campagne agricole, la forêt), ceux qu'on fréquente pour la récréation, le loisir et la découverte, ceux qu'on désire conserver intacts; enfin, quand ils ont été abîmés, ceux qu'on tente de restaurer. Ils sont des milieux de vie, humaine et non humaine, que nous nous partageons. Sur un

même territoire, les usages peuvent être variés et des conflits d'usage peuvent surgir. Ceux-ci ne sont pas insolubles mais, pour l'aménagement, ils exigent

souvent de longues négociations pour arriver à un partage acceptable entre divers usagers.

Le texte qui suit comprend deux parties qui analysent les voies d'avenir de l'aménagement au Québec. Il débute avec l'examen de l'aménagement à la lumière du développement durable et se termine par la présentation de scénarios d'aménagement qui peuvent se produire.

L'aménagement et le développement durable

Le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, a donné une définition du développement durable qui rend, en matière d'utilisation de l'environnement et des ressources, les générations dépendantes les unes des autres et responsables conjointement de maintenir un environnement de qualité pour la satisfaction des besoins humains présents et à venir.

L'aménagement du territoire a profité de la vague environnementale. Les lois générales sur l'environnement et les audiences publiques sur les impacts des

projets ont permis de jeter un éclairage neuf sur l'aménagement des territoires. Un lien presque naturel s'est établi entre l'environnement et l'aménagement, du moins en principe. L'aménagement a dû intégrer à ses pratiques les orientations et les normes environnementales. Le cadre législatif a apporté à l'aménagement une rigueur à l'égard de la conservation des écosystèmes qui lui faisait défaut quand ses décisions étaient, comme les politiques régionales et l'expansion urbaine, dominées par le développement. Cependant, l'aménagement et la protection de l'environnement ont, plus d'une fois, divergé sur des projets particuliers et sur le choix des moyens. Les grands projets hydroélectriques nordiques canadiens ont souvent mis en évidence les contradictions entre le développement et son aménagement et la protection de l'environnement.

Le Sommet de Rio de Janeiro de 1992 est venu conclure une intense activité internationale visant une meilleure protection de l'environnement planétaire. Trois conventions cadres sur les changements climatiques, sur la diversité biologique et sur la désertification ont été signées par une forte majorité d'États. Quelles sont les conséquences possibles et souhaitables des conventions de Rio (changements climatiques et diversité biologique pour ce qui concerne le Québec) sur l'aménagement des territoires ?

C'est peut-être avec la politique forestière qu'il faudrait commencer à s'interroger sur les impacts des conventions de Rio sur l'aménagement. En effet, étant donné sa vaste taille, sa propriété publique, le fait que, pour beaucoup de collectivités locales, la forêt est source de valeurs diverses (emplois, récréation, tourisme, services écologiques), une politique d'aménagement devrait débiter par la forêt. La politique et la gestion forestières québécoises sont récemment passées par des modifications de régime et de pratiques qui, malgré les contestations et visions différentes, montrent une ouverture aux idées d'aménagement durable².

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* se préoccupe de planification des territoires habités. Quelles sont les idées et les politiques qui pourraient être mises de l'avant pour un aménagement durable ? Il faut commencer par les villes, là où vivent, selon le dernier recensement, plus de 80 % de la population canadienne, y compris au Québec.

La ville a-t-elle pris à bras le corps le développement durable ? Il y a plusieurs raisons pour lesquelles on peut défendre une politique active d'aménagement durable dans les villes. À part le fait qu'elles abritent une forte majorité de la population, les citadins sont généralement plus riches et donc de plus grands consommateurs de ressources de toutes sortes. Grâce à leurs revenus plus élevés, ils commandent plus de matières et d'énergie et, en vertu de leurs modes d'habitation, consomment de larges espaces totalement artificialisés. Cette consommation entraîne des résidus, déchets qui, malgré les mesures de récupération et de recyclage, échouent dans l'environnement. De plus, bien que l'on observe des tendances à la « dématérialisation » et à la « décarbonisation » dans les économies tournées vers l'information et le savoir, il reste que cette économie ne saurait se passer de ressources matérielles : elle consomme de l'environnement, si on peut dire, certes moins que les économies industrielles anciennes pour la même *unité de produit intérieur brut*, mais elle ne peut prospérer sans base matérielle. Enfin, certains problèmes environnementaux sont concentrés dans les villes et les grandes villes : la pollution atmosphérique touche les grandes villes dominées par l'industrie et par le transport automobile. Or, le secteur des transports est, au Canada, la principale source d'émissions de gaz à effet de serre.

C'est peut-être avec la politique forestière qu'il faudrait commencer à s'interroger sur les impacts des conventions de Rio sur l'aménagement.

Les solutions proposées semblent aller de soi : réduire le transport privé; augmenter les transports en commun; planifier des villes compactes, sans compter toutes les innovations économes d'énergie qu'on pourrait développer, diffuser et adopter pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et réduire les pertes dans les grandes infrastructures urbaines. L'Europe a déjà donné le ton dans ce domaine, mais certaines villes des pays en voie de développement sont aussi exemplaires³. Or, on ne semble pas mesurer suffisamment les écueils qu'il faut franchir pour s'approcher d'une ville durable qui réduit son empreinte écologique⁴. En premier lieu, modifier radicalement la forme urbaine et améliorer les infrastructures urbaines nécessitent, d'une part, des investissements considérables et, d'autre part, une politique d'aménagement

soutenue sur le long terme. En second lieu, le transport interurbain, soit pour le loisir et la récréation, soit pour le transport des produits dans une économie continentale et mondiale de plus en plus intégrée, échappe à la politique d'aménagement urbain. On peut souhaiter une révolution des technologies des transports, mais elle se fait attendre. En troisième lieu, l'automobile occupe une place de premier choix dans les économies industrielles avancées. On l'a largement adoptée, on s'y est fait, y compris en planification urbaine, de telle sorte qu'opérer un renversement de la vapeur apparaît du domaine du rêve plus que de la réalité. Et pourtant, on sent qu'il faut agir sur ce front. La résistance du consommateur citadin risque d'être forte. En effet, une enquête comparative montre que, si les gens sont prêts à payer un peu plus cher les produits et à verser plus de taxes et d'impôts pour mieux protéger l'environnement, ils sont moins bien disposés à réduire significativement l'utilisation de l'auto en l'absence de bonnes solutions de rechange. Enfin, pour encourager le passage du transport privé au transport public urbain, celui-ci a probablement besoin d'une révolution technologique, améliorant notamment le confort des passagers.

On s'attarde beaucoup à la création des aires protégées qui représente très certainement le pilier central d'une politique de la biodiversité.

La Convention de Rio sur la diversité biologique vise à protéger la vie sous toutes ses formes et à toutes ses échelles : diversité génétique, spécifique, écosystémique et paysagère. Elle ne manque pas d'ambition, mais sa mise en œuvre risque d'être plus ardue. D'une part, on touche directement aux ressources quand on désire protéger la biodiversité. D'autre part, les acteurs n'ont pas tous la même conception de la biodiversité à sauvegarder, voire à augmenter⁵. En outre, on ne s'entend pas toujours sur les moyens de la conserver et sur les principes qui doivent guider son utilisation, surtout dans un contexte de commerce international. Enfin, il faut tenir compte de la révolution biotechnologique et pharmaceutique qui fonde la prospérité de l'industrie qu'elle nourrit sur l'accès au capital génétique et donc à la biodiversité partout où elle se trouve, notamment dans les zones tropicales. Or, l'accès libre aux ressources génétiques est un des aspects les plus controversés qui a surgi dans la pré-

paration et la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique.

Comment l'aménagement peut-il répondre à ce nouveau contexte ? Il faut préciser que c'est le gouvernement fédéral qui a signé la Convention sur la diversité biologique, alors que ce sont les provinces qui gèrent la plupart des ressources naturelles, et donc les espaces de biodiversité. Il existe bien une stratégie fédérale et une stratégie québécoise sur la biodiversité, et le territoire canadien consacré aux aires protégées s'est accru depuis la signature de la Convention⁶. Toutefois, ces stratégies sont en attente d'être prises au bond et intégrées aux pratiques territoriales diverses. Comment l'aménagement urbain peut-il faire sa part pour protéger, maintenir, augmenter la biodiversité urbaine ? Il n'est pas impensable que la ville entreprenne une sorte de révolution verte dans laquelle elle ferait plus de place aux espaces verts, aux parcs, à la protection des milieux humides, à la préservation des espèces qui y vivent et consommerait moins de ressources et d'espace. Mais sa contribution sera toujours limitée : une ville comporte peu de nature, même si l'aménagement peut en accroître les superficies et la diversité.

C'est du côté d'autres politiques du territoire qu'on doit se tourner. La foresterie, l'agriculture, la pêche ont toutes un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre de la Convention. On s'attarde beaucoup à la création des aires protégées qui représente très certainement le pilier central d'une politique de la biodiversité, mais, en désirant augmenter les superficies intégralement ou largement protégées, on risque de devoir affronter des intérêts socio-économiques prêts à défendre leur conception et leur usage des territoires. Par exemple, en territoire forestier, les écologistes, professionnels et militants ont demandé que soit tracée une limite nordique d'exploitation forestière. Si l'idée a été en principe acceptée, la ligne n'est toujours par tirée. Et on peut s'attendre à une controverse publique lorsque la décision gouvernementale sera prise, les uns la trouvant trop haute, les autres trop basse. Si l'on décide d'augmenter les aires protégées en territoire forestier qui avait, jusqu'alors, été exploité pour le bois, on risque de rendre désuètes des économies locales entières et d'attiser ainsi les conflits sociaux, sans parler des difficultés de reconversion des compétences personnelles et communautaires vers des fonctions tout à fait différentes.

Enfin, il faudrait très certainement amorcer une profonde réflexion sur le territoire agricole et sur son rôle dans la protection de la biodiversité. Une agriculture encore plus intensive, fondée sur l'utilisation à grande échelle des plantes transgéniques encore plus productives et plus résistantes aux parasites, est-elle la voie du succès ou conduit-elle à de plus grands risques environnementaux ? La controverse sur les organismes génétiquement modifiés qui s'est développée en plusieurs pays est annonciatrice de nuages lourds à l'horizon si l'on suit cette voie à train d'enfer. Ce qui est le plus inquiétant pour les producteurs et les décideurs publics, c'est que, dans ce domaine, les opposants peuvent protester de différentes manières : en élevant la voix mais aussi par des choix d'achat qui fuient les produits qui ne sont pas étiquetés « sans OGM ».

Les voies de l'avenir : des questions à débattre

Nul doute que le grain semé par la CMED (Commission mondiale sur l'environnement et le développement) – et l'Union mondiale pour la nature, le World Wildlife Fund et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) avant elle – a germé et que le développement durable est une plante qui résiste bien aux intempéries, même si elle croît lentement. Les gouvernements, les entreprises, les municipalités se réclament tous du développement durable et, dans les secteurs d'activités concernés, de l'aménagement durable des milieux. Toutefois, rien ne garantit que l'avenir du développement durable soit assuré, en partie parce qu'il veut dire différentes choses à différentes personnes, et en partie parce que la voie pour y arriver est semée d'embûches et d'obstacles. Comme la modernité avant lui, le développement durable ouvre la porte vers l'inconnu et l'imprévu. La modernité est sûrement devenue bien autre chose que ce qu'en imaginaient ses premiers concepteurs, et on peut se demander si l'on sera en mesure de reconnaître le développement durable quand on sera à sa porte et sous son toit.

La section qui suit sera forcément plus spéculative. L'aménagement est soumis à des pressions nouvelles, notamment à cause de la mondialisation économique, politique et culturelle. La mondialisation, aux yeux de ses théoriciens les plus avertis, comme Giddens, n'est pas une fuite vers le haut, comme pour se libérer des

limites et des contraintes locales, mais une articulation plus étroite et plus solide entre l'échelle mondiale et les échelles nationales, régionales et locales pour une bonne partie des activités humaines et de leurs incidences. Les problèmes écologiques globaux, par exemple, prennent leur source dans des gestes et des décisions locaux mais se répercutent, tels les changements climatiques, à de très larges échelles temporelles et spatiales.

L'aménagement est soumis à des pressions nouvelles, notamment à cause de la mondialisation économique, politique et culturelle.

Que sera, dans ce contexte de changements et de tendances nouvelles, l'aménagement durable des villes et des régions, des territoires habités et utilisés ? L'aménagement n'est pas en manque de défis et de questions à débattre, dont voici un petit échantillon.

Le développement et l'aménagement

À tout seigneur tout honneur, quel type de développement apparaît à la fois raisonnable et souhaitable compte tenu des valeurs sociales dominantes et des connaissances acquises sur l'environnement ? Les sociétés ne peuvent changer tout d'un coup et redéfinir leurs pratiques du jour au lendemain. En matière de développement, qui a presque toujours été une idée contestée, même quand elle était largement partagée, on est en droit de se demander si la route prise et suivie jusqu'ici mène au bon endroit. On a appris à compter sur les progrès de la science et de la technologie pour produire le développement, mais celui-ci est plus large; au cœur du développement, on trouve des institutions sociales qui le favorisent et un « culture qui importe », tournée vers le progrès matériel.

Les problèmes qui se posent à l'aménagement des villes et des régions au Québec ne lui sont certes pas uniques. Devant l'exode des jeunes des régions, celles-ci se demandent que faire. Les grandes villes continuent de s'étendre et une « ex-urbanisation » limitée vers quelques satellites relativement proches s'y produit. En prenant comme indicateur les villes moyennes (tableaux 1 et 2), on peut mesurer les tendances opposées au sein du système urbain du Québec.

Tableau 1 – Villes moyennes en forte croissance (aires de recensement : moins de 100 000 habitants)

Ville	Variation de population en %, 1996-2001
Saint-Georges	5,8
Magog	5,6
Drummondville	5,1
Joliette	4,2
Saint-Jean-sur-Richelieu	4,1

Source : Statistique Canada, *Chiffres de population et de logements, Canada, provinces et territoires, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement, recensements de 2001 et de 1996*. Ottawa, 2003.

Plusieurs villes moyennes en fort déclin sont « péri-phériques »; plusieurs villes moyennes en forte croissance se trouvent, mais pas toutes, dans le giron de la métropole de Montréal. Les politiques de développement et d'aménagement seront assez différentes dans ces deux situations. Et si la métropolisation se poursuit, très fortement concentrée dans la région de Montréal, dans la région d'Ottawa-Gatineau et, à un moindre degré, dans celle de Québec (tableaux 3 et

4), le système spatial québécois risque de se découpler davantage, c'est-à-dire que les régions dynamiques poursuivent une politique propre et une trajectoire ascendante, alors que les régions en déclin tentent de mener une autre politique sur une trajectoire descendante⁷.

Tableau 2 – Villes moyennes en déclin (aires de recensement : moins de 100 000 habitants)

Ville	Variation de population en %, 1996-2001
Baie-Comeau	-9,0
Rouyn-Noranda	-7,1
Thetford Mines	-5,2
Matane	-5,1
Sorel-Tracy	-4,8
Shawinigan	-4,3
La Tuque	-4,2

Source : Statistique Canada, *Chiffres de population et de logements, Canada, provinces et territoires, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement, recensements de 2001 et de 1996*. Ottawa, 2003.

Tableau 3 – Données sur l'évolution des régions métropolitaines de recensement (RMR), en milliers

RMR	1966	1986	2002	% variation 1996-2001	% né à l'étranger en 2001
Montréal	2 437	2 921	3 548,8	3,0	18,4
Ottawa-Hull (Gatineau*)	495	819	1 128,9	6,5 (4,2**)	17,6
Québec	413	603	697,8	1,6	2,9
Chicoutimi-Jonquière (Saguenay*)	109	158	156,9	-3,4	0,9
Sherbrooke	78	130	156,5	2,8	4,6
Trois-Rivières	95	130	141,4	-1,7	1,5

* Nouvelle appellation depuis 2002.

** Gatineau seulement

Source : Statistique Canada, *Population des régions métropolitaines de recensement; Un profil de la population canadienne : où vivons-nous?* et *Le Canada en statistiques. Proportion de personnes nées à l'étranger, régions métropolitaines de recensement*. Ottawa, 2003.

Tableau 4 – Concentration métropolitaine en 2001 : population en milliers

Population du Québec	7 237,0
Population des 6 RMR* (Gatineau = 258,0)	4 918,4
Population non-RMR	2 318,2
RMR/ population du Québec	67,9%
RMR Montréal/population du Québec	48,4%
RMR Montréal/toutes les RMR	71,4%

* Sans Ottawa.

Source : Statistique Canada (2003). *Population des régions métropolitaines, et Un profil de la population canadienne : où vivons-nous?* Ottawa.

L'urgence de politiques d'équilibre régional peut revenir à l'ordre du jour, mais les décideurs pourraient aussi opter pour une intervention moins lourde dans les régions en déclin, acceptant ainsi des migrations plus fortes. On peut envisager une agriculture et une foresterie différentes pour ces régions, fondées sur la ferme familiale, l'agriculture biologique à petite échelle et la foresterie communautaire, par exemple, qui maintiendraient et augmenteraient l'emploi local et la vitalité régionale. On peut toutefois se demander si, dans un contexte de mondialisation, la productivité de ces entreprises pourra concurrencer avec les grands acteurs économiques internationaux et nationaux.

La gouvernance territoriale

Quelle unité territoriale de gouvernance significative doit-on choisir en aménagement? Cette question n'est pas sans importance. En effet, on a récemment profondément modifié les structures municipales, choisissant le regroupement en des entités plus larges et plus peuplées⁸. Celles-ci sont acquises et il n'est pas question de retourner en arrière. Même si elles n'ont pas principalement été créées pour favoriser une meilleure politique d'aménagement, la planification territoriale n'a pas été absente du débat que la politique de fusion a provoqué. La responsabilité d'aménager le territoire (habité, faudrait-il toujours ajouter) qui est dévolue aux municipalités ne concorde pas bien avec les nouvelles conceptions des territoires et la nécessité d'être gérés sur des bases plus écologiques que purement historiques, politiques et administratives. On vante la gestion écosystémique, la gestion par bassin versant, mais la réflexion et la pratique

sont peu avancées. Toutefois, avec la nouvelle politique de l'eau, un pas en avant a été fait vers une gestion territoriale fondée sur le bassin versant qui doit amener tous les acteurs locaux à coordonner leurs interventions et à établir des plans de l'eau sur une unité territoriale géographiquement significative. Ces plans de l'eau deviendront-ils la base de schémas d'aménagement élargis? Quant à l'approche écosystémique, elle a énormément de sens dans une gestion de l'environnement intégrée, mais aucune politique d'ensemble n'a émergé et les expériences en cours ne se font, même au sein des aires protégées, que sur des unités territoriales limitées⁹. Il faut souvent penser plus grand dans la gestion des territoires.

Il restera toujours le cas des grandes régions urbaines qui se définissent mal en termes écologiques et géographiques. D'abord, parce que leurs frontières reculent constamment avec l'étalement; ensuite, parce que le poids du passé y est très lourd – les municipalités à majorité anglophone ou à forte proportion d'anglophones de l'Île de Montréal ont voté, pour des raisons défendables certes, mais au risque d'affaiblir une région métropolitaine qui ne se classe pas parmi le peloton de tête économique en Amérique du Nord¹⁰, pour se détacher de la nouvelle ville unifiée et conserver leur autonomie –; enfin, parce que les régions urbaines sont des « écosystèmes » artificiels, presque totalement construits et inventés par la raison et l'imagination humaines. Elles ont néanmoins besoin de ressources naturelles et de biens environnementaux comme l'eau, ce qui ne les exclut pas entièrement d'une participation à une gestion territoriale établie selon un découpage et des limites géo-écologiques.

L'aménagement des territoires doit-il expérimenter de nouveaux modes de gestion comme les régimes d'environnement et de ressources ? L'idée de régime est apparue dans les recherches sur la gestion des ressources communes. Peut-on, avec profit, importer cette innovation institutionnelle en aménagement au Québec ? Est-il pensable que, pour atteindre des objectifs de développement durable, naissent des régimes d'environnement et d'aménagement localisés, adaptés aux caractéristiques particulières des territoires, mais intégrant tous les aspects territoriaux et écologiques ? Les comités de bassin semblent être un pas dans cette direction. Les régimes de ressources, s'ils voient le jour, ne pourront qu'être régionaux à cause de la grande diversité des milieux naturels du Québec. Les acteurs, les décideurs et les organismes locaux et régionaux devront apprendre à collaborer, partager des informations, se définir des objectifs, mettre en commun des ressources et exercer une surveillance sur leurs propres décisions. Les gouvernements supra municipaux qui sont bien implantés, la variété des formes de concertation et de forums régionaux qui se sont développés sont certes un bon premier pas dans la bonne direction, mais ils ne forment pas encore des institutions, ou régimes, d'intervention forte sur les enjeux environnementaux et territoriaux, dont les contours épousent mal les découpages administratifs et les modes de gestion en place.

Et puis, si les acteurs locaux et régionaux acquièrent ressources, responsabilités et expérience, les régimes renforceront la décentralisation territoriale tant souhaitée, avec le risque toutefois que de grandes disparités apparaissent entre eux s'ils ne sont pas coordonnés par une autorité supérieure.

Est-il pensable que, pour atteindre des objectifs de développement durable, naissent des régimes d'environnement et d'aménagement localisés, adaptés aux caractéristiques particulières des territoires, mais intégrant tous les aspects territoriaux et écologiques ?

Les limites des territoires

Les territoires possèdent-ils des limites naturelles qu'on ne peut dépasser au risque de les rendre tout à fait impropres à l'usage humain ? Cette question diffi-

cile est amplement débattue en écologie où il est généralement admis que les écosystèmes ont des capacités de charge limite qui ne peuvent être dépassées. Cependant, cette thèse repose beaucoup sur des écosystèmes de petite ou de moyenne échelle, et on sait encore trop peu de choses sur la réaction des grands complexes écologiques, sans parler de toute la biosphère, à des changements induits par les pratiques humaines, bien que le signal du réchauffement climatique nous en donne une certaine idée. L'histoire environnementale montre que les humains ont été en mesure de modifier profondément et irréversiblement de grandes régions écologiques, mais elle ne dit pas où se trouve la ligne des limites de la terre entière à ne pas franchir.

Si les territoires possèdent des limites naturelles et objectives, la planification territoriale doit, pour réussir, se muter en « planification écologique », c'est-à-dire décider et agir en fonction des équilibres et des contraintes des milieux. Or, celle-ci peut adopter deux perspectives. La première, la planification écologique forte, repose sur la conviction – ou la connaissance – que la planète Terre est, du point de vue des ressources, un système fini et qu'il faut se plier aux limites naturelles. Par conséquent, il importe de planifier l'utilisation des territoires pour en réduire la consommation et, dans certains cas plus extrêmes, de diminuer la population humaine pour atténuer substantiellement les impacts des activités humaines sur la nature. Cette perspective se marie bien avec une position éthique bio ou écocentrique qui conçoit l'espèce humaine comme une autre espèce parmi d'autres soumises aux mêmes lois naturelles. La seconde adopte une position nuancée et plaide pour une planification écologique douce. En effet, comme nos connaissances sur les écosystèmes et sur leurs limites sont incomplètes et incertaines, comme il est aussi difficile de prévoir les changements technologiques radicaux et les capacités humaines à s'adapter aux changements, et comme il n'est pas toujours aisé d'interpréter avec exactitude les signaux sur l'« état de santé » de l'environnement, il faut agir avec prudence et laisser la porte ouverte aux nouvelles connaissances. Il serait, dans cette perspective, hasardeux de s'engager dans la voie préconisée par la première option, comme il est tout autant présomptueux de penser que la biosphère regorge de ressources illimitées.

Ces questions rejoignent les débats sur le rôle et la place du développement durable dans la décision en

aménagement. Elles sont cependant un peu différentes, car elles nous amènent aussi à réfléchir sur la place des humains dans la nature.

L'aménagement et la participation citoyenne

Quel type de participation citoyenne doit-on mettre en place ? En matière d'environnement et d'aménagement, de considérables progrès ont été accomplis. Les pratiques, les expériences et les compétences se sont rapidement développées. La gestion forestière, par exemple, est embarquée dans une vaste expérience de consultation publique dont on mesure encore mal les effets, positifs et négatifs. L'évaluation environnementale des projets et l'examen public des impacts a acquis au Canada ses lettres de noblesse, même si les mécanismes ne sont pas parfaits ¹¹. L'aménagement, dans le cadre de la loi 125, est soumis à la consultation publique. Mais tous les problèmes ne sont pas pour autant réglés. Dans un monde social plus diversifié et mieux instruit, dans un univers où les problèmes sont plus complexes, comportant de nombreuses incertitudes et dont les enjeux sont élevés, comme les changements climatiques, la protection de la biodiversité, les risques des plantes transgéniques, qui ont tous des incidences territoriales, la participation citoyenne, c'est-à-dire d'une plus grande diversité d'acteurs sociaux et de perspectives à la décision publique, devient de plus en plus nécessaire ¹². La gouvernance institutionnelle est appelée à changer.

On est souvent frappés que, en aménagement, les gens participent assez largement aux plans de quartiers mais très peu, sauf les experts, aux grands schémas d'aménagement. Or, si les premiers visent l'amélioration de l'habitat immédiat et des conditions de vie locales, les seconds sont très déterminants pour l'avenir de toute une collectivité régionale. Les décisions stratégiques concernant l'emplacement des pôles d'emploi, des pôles de services et de commerce, les décisions sur les grands réseaux techniques urbains, les politiques de réseaux verts et de parcs publics, qui façonnent l'avenir et la forme de toute une agglomération, ont des conséquences à long terme considérables sur la vie de tous. Le paradoxe (peu de participation sur les grands enjeux, alors qu'ils touchent sur le long terme tout le monde, mais plus de participation sur les enjeux locaux, alors qu'ils sont limités dans le temps et l'espace) ne cesse de surprendre. Si la participation à la gouvernance locale et régionale doit se développer, il faut tenter de résoudre

ce paradoxe. On peut se demander si des méthodes nouvelles visant à favoriser la participation citoyenne, comme les conférences de consensus, les jurys de citoyens, les forums par Internet, les sondages délibératifs, qui ont été expérimentés sur des enjeux sociotechniques controversés comme les OGM, ne pourraient pas être plus fréquemment utilisées en aménagement. Enfin, un des problèmes souvent rencontrés par les participants est la qualité et l'accessibilité de l'information. On se plaint que l'information soit trop spécialisée et semble chercher à faire passer le message que les experts savent et, si les gens savaient, ils en arriveraient aux mêmes conclusions qu'eux. Si la différenciation sociale et le monde moderne ont accentué les spécialisations et l'expertise, des auteurs se sont demandé s'il est sage de faire reposer les grandes décisions publiques sur la seule expertise. En proposant l'idée du « profane expert » ou du citoyen expert, ils tentent de tenir compte que les savoirs sont, justement en vertu d'une modernité avancée plus réflexive sur elle-même, pour reprendre l'expression de Giddens, très largement distribués. Selon eux les savoirs pertinents à une décision publique sont multiples; les valeurs sociales qui guident les décisions, encore plus; et puis, le public est mieux informé et plus éduqué : il peut poser de bonnes questions, contribuer à cadrer les problèmes et les solutions et entrevoir les conséquences des décisions. Par conséquent, sa contribution doit être recherchée non pas tant pour éviter les réactions négatives, mais pour alimenter la discussion et éclairer la décision.

Quel type de participation citoyenne doit-on mettre en place ?

Dans une telle conception de la participation citoyenne, il irait de soi que les gens soient le plus tôt possible associés au processus de décision et que leurs questions, préoccupations et contributions soient mieux représentées dans la décision finale. C'est une voie que la démocratie et l'aménagement pourront être appelés à adopter dans l'avenir. Le choix des questions d'aménagement et d'environnement à discuter publiquement est étroitement lié à l'élargissement et à l'approfondissement de la participation citoyenne. En effet, les élus et les professionnels ont actuellement l'initiative des débats publics. Il arrive que la mobilisation populaire prenne les devants, mais la plupart des questions sont proposées à l'examen

public dans le cadre des activités des pouvoirs publics. Ceux-ci réagissent à la pression publique, qu'elle soit exercée par les médias, les intérêts économiques ou les mouvements sociaux et associatifs. Les administrations conservent néanmoins le contrôle des processus de consultation : sur quoi les consultations vont-elles porter; quand et comment se feront-elles; quel est l'échéancier ? Or, dans un monde social plus complexe et varié, on peut faire l'hypothèse que la démocratie et la décision collective seraient mieux servies si l'initiative des débats était mieux répartie. Cependant, amorcer un débat n'est pas tout; encore faut-il s'entendre sur comment le conduire.

Les exemples ne manquent pas qui mettent en évidence la difficulté d'arriver à des choix collectifs avantageux pour tous.

On peut reprocher aux débats sur les politiques publiques de n'être qu'un jeu dans lequel des groupes d'intérêt particuliers, bien structurés et aux préférences bien définies, tentent de faire pencher en leur faveur, par la mise en œuvre des ressources supérieures dont ils disposent, la décision publique. Le forum public se transforme alors en arène où l'emportent ceux qui peuvent mobiliser le plus de ressources matérielles, politiques, cognitives. Les théoriciens de la démocratie de la délibération ont proposé, plutôt souhaité, que les institutions se donnent des principes qui évitent que la décision publique soit prise au piège des plus forts. Ces penseurs défendent l'idée de la valeur intrinsèque de tout participant à une délibération. Le but de celle-ci est que, dans les choix collectifs, le meilleur argument l'emporte et fasse consensus. Bien que cette théorie pêche parfois par excès d'idéalisme, une réflexion sur les principes et les modalités de la délibération et sur ses capacités d'application aurait sa place en aménagement.

Les voies de l'avenir ne sont toutefois pas complètement dessinées. Les systèmes urbains et régionaux, les territoires et l'environnement sont soumis à des forces souvent contradictoires. La réconciliation entre développement et environnement est difficile à réussir; les équilibres régionaux, difficiles à atteindre; l'environnement est sujet à des demandes opposées qui attisent les conflits d'usage; la ville compacte s'oppose à la ville étalée : si la première était visée

par les décisions publiques, elle irait à l'encontre des choix individuels dominants pour un habitat relâché. Les exemples ne manquent pas qui mettent en évidence la difficulté d'arriver à des choix collectifs avantageux pour tous.

Les options de l'aménagement

Il est possible, en s'appuyant sur les enjeux et les problèmes actuels et sur le passé récent dans la planification du territoire, d'envisager trois scénarios aménagistes qui peuvent se réaliser ou dominer les pratiques et les décisions dans un avenir rapproché (tableau 5). Ces scénarios, ou options, sont : la poussée « développementaliste » (néologisme formé à la manière de la dérivation de environnementaliste à partir d'environnement); le repli réglementaire; le pari du développement durable. Chaque scénario est défini par les variables suivantes : les conditions et le contexte de chaque scénario, ce qui le fait naître ou l'encourage; les finalités propres à chacun; les moyens de la mise en œuvre; les acteurs décisionnels clés; le rôle des planificateurs et des savoirs; le processus de décision et de participation; enfin, puisque les effets pervers et les conséquences inattendues ne sont jamais exclus, les horizons négatifs qui peuvent émerger.

Le premier scénario ressemble à la poursuite de la politique de développement qui s'est graduellement implantée depuis la Seconde Guerre mondiale. La mondialisation, l'assainissement des finances publiques, les besoins qui restent à combler, notamment dans les régions et les villes aux prises avec la fermeture des entreprises traditionnelles et avec un taux de chômage élevé, créent un environnement favorable à la reprise d'une politique de développement à tout prix. La croissance économique apparaît comme la principale, sinon la seule, source de bien-être. Le développement doit toutefois se faire en tenant compte de l'internationalisation croissante des économies. Les moyens d'une politique publique de développement devront, en conséquence, s'ajuster à soutenir les entreprises innovantes, performantes et exportatrices. Les acteurs économiques privés dominent la scène, plaidant pour des contrôles et une réglementation facilitant les décisions privées et non nuisibles. Les planificateurs jouent un rôle secondaire, appuyant le développement par la production et la répartition spatiale de biens publics, comme des infrastructures

adéquates. La participation et la consultation publiques sont peu recherchées, car elles sont perçues comme un frein au développement. Deux effets négatifs importants peuvent découler d'un tel scénario. En premier lieu, les impacts sur l'environnement, mesurés par la pollution, l'épuisement des ressources, risquent, en l'absence de changements technologiques majeurs, de s'accroître considérablement. À titre d'exemple, la reprise de la croissance économique canadienne depuis une dizaine d'années a fait augmen-

ter les émissions de gaz à effet de serre, laissant croire que le Canada ne pourra atteindre à temps les objectifs qui sont fixés par la ratification du Protocole de Kyoto. En second lieu, les villes et les régions dynamiques peuvent accumuler une bonne part des avantages et des fruits du développement, laissant dans l'ombre les villes et les régions moins bien adaptées, pour toutes sortes de raisons structurelles, historiques, géographiques et institutionnelles, à la mondialisation et à l'économie du savoir.

Tableau 5 – Trois scénarios d'aménagement

Scénarios/Composantes	La poussée développementaliste	Le repli réglementaire	Le pari du développement durable
Conditions et Contexte	Ouverture et concurrence internationales; assainis- sment des finances publiques	Usages rivaux et conflituels des milieux et conciliation privée difficile	Dégradation de l'environnement; valeurs écologiques; pressions publiques
Finalités	Croissance, source de bien- être; insertion mondiale	Réguler les usages; éviter les crises	Protection et conservation de l'environnement; restauration des milieux dégradés; usage soutenable des ressources
Moyens	Appui aux secteurs innovants et performants sur la scène mondiale	Instruments juridiques et législatifs; décisions centralisées	Politique intégrée des territoires; régimes d'environnement et d'aménagement localisés
Acteurs décisionnels clés	Acteurs privés et acteurs économiques; appui public ciblé	Acteurs publics et acteurs juridiques	Acteurs diversifiés : élus, professionnels et résidents locaux et régionaux
Planificateurs et savoirs	Aménagiste-entrepreneur public; savoir de gestion et de prévision économiques	Aménagiste de contrôle; savoir normatif	Aménagiste-éducateur, facilitateur, négociateur; savoir écologique et savoirs sociaux
Processus de décision et de participation	Pluralisme corporatiste; participation peu recherchée, consultative au mieux	Consulter pour doléances; arbitrage autoritaire	Participation citoyenne; modèle de décision fondé sur la communication
Horizons négatifs possibles	Cumul des avantages et polarisation interrégionale; milieux dégradés	Fatalisme et conser- vatisme, repli sur les intérêts privés	Mise en œuvre locale; repli localiste; utopie décourageante; défection

Le second scénario est une menace permanente en aménagement. Puisque l'aménagement s'occupe pour une bonne part de biens publics, comme l'espace et la qualité de l'environnement, la tentation est souvent forte de se rabattre sur la réglementation, surtout dans un contexte de fort développement où les décisions privées peuvent avoir de nombreux effets négatifs. Dans un tel scénario, la logique d'intervention est de limiter les nuisances de toute nature et de conserver l'espace commun disponible à une diversité d'activités en atténuant les conflits potentiels. Pour l'aménagement, il s'agit de réguler les usages conflictuels des territoires et d'éviter les crises. La réglementation, de préférence centralisée pour assurer la cohérence et l'équité, est l'outil de prédilection, qui peut à terme nuire à ce qui la fait naître, c'est-à-dire la voie du développement. Les acteurs publics, surtout les juristes, dotés d'un savoir élaboré par la diversité des cas qui se présentent à eux, jouent un très grand rôle, bien que leurs fins et leurs moyens soient limités. Le planificateur semble se cantonner dans un rôle de recueillir les doléances, d'observer les nuisances et d'appliquer les règlements. Un tel scénario peut conduire à une grande lourdeur de gestion des territoires et décourager les initiatives. Conservatisme et fatalisme peuvent l'emporter, entraînant dans leur foulée un repli sur les intérêts privés et une défense féroce de ceux-ci.

On peut comparer ces scénarios à la lumière des trois piliers (principes ou critères, selon le contexte) du développement durable (efficacité économique, intégrité écologique et équité sociale, que nous résumons par : économie, écologie et équité).

Le dernier scénario est un défi, lancé notamment par la CMED. La prise de conscience de la fragilité de l'environnement, la montée en force des valeurs écologiques, une meilleure connaissance des impacts des activités humaines sur les milieux, tout cela concourt à rendre le développement durable attrayant et l'une des meilleures solutions aux problèmes de gestion territoriale. La finalité d'un tel scénario est de croire et de faire la preuve qu'il est possible de réconcilier l'économie, l'écologie et l'équité (la règle des trois E). Les moyens à explorer doivent être ambitieux et novateurs : des changements institutionnels, technolo-

giques et comportementaux sont, comme le pense la CMED, nécessaires et réalisables. La politique du territoire doit être à la fois intégrée et régionalisée dans, par exemple, des régimes d'environnement et d'aménagement localisés. Les acteurs, insérés dans des processus de forte participation à toutes les étapes, sont diversifiés et nombreux; ils doivent cultiver la communication et l'art de délibérer. Le planificateur, l'aménagiste est un éducateur, un facilitateur, un animateur. Il peut contribuer par ses connaissances et son expertise à la prise de décision, mais il n'a pas le monopole du savoir. Ce scénario, comme les deux autres, peut comporter des effets pervers et ouvrir sur des horizons peu souhaitables. Ce pari repose sur des conditions sociales souvent peu réalistes. D'abord, une grande homogénéité dans la prise de conscience que l'option du développement durable est la seule raisonnable. Or, on sait que le développement durable, s'il fait large consensus sur sa définition, est loin de le faire sur les moyens de le réaliser. Les mesures pour mieux protéger l'environnement sont fortement contestées, débattues et parfois battues. Ensuite, si les moyens pour l'atteindre ne sont pas partagés, la tentation est forte que des groupes, des régions pensent localement et agissent localement au détriment d'une coordination territoriale élargie et d'une conception globale du territoire et de son aménagement. On peut ainsi entrevoir des régions qui s'achemineraient dans la voie du développement durable côtoyant des régions qui suivraient la voie du développement et de la croissance à tout prix. Les territoires et les régions seraient encore plus différenciés, ce qui ne ferait qu'attiser les tensions ou la tentation d'un repli sur soi localiste. Enfin, le développement durable exige des changements qui demandent des efforts et des investissements. Sans coordination, sans partage des efforts, sans confiance réciproque entre acteurs et institutions, certains peuvent être tentés de faire défection puisqu'une bonne part des effets d'une politique de développement durable concerne le maintien et l'enrichissement de biens publics, ce que sont de nombreux biens environnementaux.

On peut comparer ces scénarios à la lumière des trois piliers (principes ou critères, selon le contexte) du développement durable (efficacité économique, intégrité écologique et équité sociale, que nous résumons par : économie, écologie et équité) et construire une matrice dans laquelle chaque scénario est, qualitativement, mais selon une échelle ordinale, évalué (tableau 6).

L'échelle ordinale comprend cinq catégories en ordre décroissant : + + / + / + - / - / - -. Cette matrice cherche à équilibrer les meilleures intentions des scénarios avec leurs effets les plus probables. Elle reste un

jugement porté sur des tendances complexes, mais un jugement raisonné et alimenté par les pratiques actuelles, soit déjà bien implantées ou en phase d'expérimentation.

Tableau 6 – Les scénarios d'aménagement à la lumière du développement durable

Scénarios/Critères	Poussée développementaliste	Repli réglementaire	Pari du développement durable
Économie	++	-	+
Écologie	-	+-	++
Équité	-	+	+

Le premier scénario cote, si on peut dire, très fort sur le critère économique, plus faible sur l'environnement et plutôt faible sur l'équité, du moins dans une première étape, à cause des avantages qui peuvent s'accumuler dans les régions « gagnantes ». Certains croient toutefois que le développement produit, avec un certain décalage, une meilleure protection de l'environnement, car les pays riches ont plus de moyens et de ressources à leur disposition pour mener avec efficacité une action pour la protection de l'environnement. Cette évolution temporelle a été nommée « courbe environnemental de Kuznets », mais les études comparatives donnent des résultats contradictoires¹³. Le second présente un profil différent : l'équité sociale est fortement accrue, la qualité de l'environnement est maintenue, voire légèrement améliorée, mais ses pratiques peuvent devenir un grand obstacle à l'économie. Enfin, le dernier, le pari du développement durable, même si l'on souhaite que, sur les trois critères, il soit gagnant partout, peut prendre, à la condition d'éviter le repli localiste, la forme suivante : l'économie progresse, mais à un rythme plus lent que dans le premier scénario; l'environnement est nettement amélioré et l'équité sociale aussi, du moins face aux risques environnementaux.

Ces scénarios sont évidemment des vues de l'esprit. Ils ne sont pas des prédictions ni même des projections, Mais ils sont tous plausibles avec plus ou moins de certitude. La méthode de production des scénarios accentue la cohérence interne de chacun, tout en augmentant les différences entre eux. La réalité se présente plutôt sous la forme d'une combinaison d'éléments appartenant à différents scénarios. Ils aident

toutefois à préciser les enjeux, les voies possibles, y compris celles qu'on aimerait bien éviter. Ils préparent, espère-t-on, à prendre de meilleures décisions publiques. Enfin, ils permettent aux acteurs sociaux et aux participants de mieux communiquer entre eux et, peut-être, de saisir tout le mérite d'une participation délibérative sur les choix d'avenir. Pour reprendre les termes de Mannheim, ils sont une combinaison d'idéologie, de préférences, de valeurs et d'intérêts bien ancrés, et d'utopie, d'alternatives envisageables et réalisables. ■

Notes et références

- ¹ Louis Guay est professeur au Département de sociologie de l'Université Laval.
- ² Nadeau, N. et L.A. Sandberg (2003). « To Have your Cake and Eat it too ? Utility, Ecology, Equity and Québec's New Forest Act, 2001 » *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 132.
- ³ Beatley, T. (2000), *Green Urbanism*, Washington, Island Press; Vivre en ville (2001). *Vers des collectivités viables*, Sillery, Septentrion; Rabinovitch, J. et J. Lutman (2004). « Urban Planning in Curitiba », dans S.M. Wheeler et T. Beatley (dir.), *The Sustainable Urban Development Reader*, Londres, Routledge, p. 237-248; Hsiao, H-HM. et H.-J. Liu (2004). « Collective Action toward a Sustainable City : Citizens' Movements and Environmental Politics in Taipei », dans S.M. Wheeler et T. Beatley (dir.), *op.cit.*, Londres, Routledge, p. 259-274.
- ⁴ Wakernagel, M. et W. Rees (1999). *Notre empreinte écologique*, Montréal, Éditions Écosociété.
- ⁵ Aubertin, C. et al. (1999). « La construction sociale de la question de la biodiversité », *Natures, Sciences et Sociétés*,

- vol. 6, p. 7-19; Guay, L. (2002b). « The Science and Policy of Global Biodiversity Protection », dans P. Le Prestre (dir.), *Governing Global Biodiversity: The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Aldershot, UK, Ashgate, p. 207-231.
- ⁶ Dearden, P. et J. Dempsey (2004). « Protected Areas in Canada : Decade of Change », *The Canadian Geographer/Le géographe canadien*, vol. 48, p. 225-239.
- ⁷ Polèse, M. et R. Shearmur (2002). *La périphérie face à l'économie du savoir*, Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société et Institut canadien de recherche sur le développement du savoir : [www.inrs-ecs.quebec.ca/F/inc/regions du S/](http://www.inrs-ecs.quebec.ca/F/inc/regions%20du%20S/)
- ⁸ Collin, J.-P. (2002). « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ? » *Organisations et territoires*, vol. 11, n° 3, p. 5-13.
- ⁹ Slocombe, D. S. et P. Dearden, (2002). « Protected Areas and Ecosystem-based Management », dans P. Dearden et R. Collins (dir.), *Parks and Protected Areas in Canada*, Toronto, Oxford University Press, p. 295-320.
- ¹⁰ Polèse, M. et R. Shearmur (2004). *Le positionnement de Montréal par rapport à 11 autres agglomérations : entre perceptions et statistiques*, Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société.
- ¹¹ Hamel, P. (1999). « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines », *Recherches sociographiques*, vol. 40, p. 435-466; André, P., C.E. Delisle et J.-P. Revéret (2003). *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratiques pour un développement durable*, Montréal, Presses internationales polytechniques.
- ¹² Functowicz, S.O. et J.R. Ravetz (1993). « Science for Post-normal Age », *Futures*, vol. 25, p. 739-755; Ravetz, J. (2003). « A Paradoxical Future for Safety and the Global Knowledge Economy », *Futures*, vol. 35, p. 811-826; Guay, L. (2005). « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques », dans L. Guay, P. Hamel, D. Masson et J.-G. Vaillancourt (dir.), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, PUQ, p. 375-418.
- ¹³ Day, K. et Q. Grafton (2001). « Economic Growth and Environmental Degradation », *The Review of Economic Performance and Social Progress*, p. 293-309.

www.uqar.qc.ca/crdt



Centre de recherche sur le développement territorial

UQAC - UQAR - UQAT - UQO

Le *Centre de recherche sur le développement territorial* (CRDT) est un regroupement stratégique de chercheurs et de chercheuses, reconnu par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC).

Rassemblant une quarantaine de membres (chercheurs réguliers, associés, collaborateurs), dont une dizaine de l'étranger ou provenant d'ailleurs au Canada, le CRDT est principalement rattaché à des institutions implantées au cœur même des régions du Québec :

- l'Université du Québec à Chicoutimi
- l'Université du Québec à Rimouski
- l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
- l'Université du Québec en Outaouais

t

Le CRDT met en oeuvre une **programmation intégrée de recherche** comparative sur le développement territorial.

AXE 1 - Recompositions socio-territoriales et développement durable

AXE 2 - Dynamiques socioproductives et ancrage territorial

AXE 3 - Gouvernance, territoires et politiques publiques

CHANTIER TRANSVERSAL - Outils méthodologiques du développement territorial

La « nouvelle géographie » de Joel Kotkin : un modèle pour comprendre la morphologie urbaine des villes du savoir ¹

Rémy Tremblay ²
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Qui est Joel Kotkin ?

Joel Kotkin n'est ni géographe, ni professeur d'université. Il est historien de formation, journaliste, consultant (www.joelkotkin.com) et auteur d'un ouvrage sur les villes américaines de la nouvelle économie ³ dans lequel il suggère un modèle unique d'organisation spatiale pour ce type de ville. Kotkin est aussi de ces penseurs, futuristes et autres qui ont cette capacité hors du commun de « lire » les espaces urbains au point de remettre en question les théories et concepts des plus grands universitaires et ce, tout en faisant avancer certaines disciplines. Par exemple, les géographes et sociologues « urbains » se rappelleront de l'impact majeur qu'a eu Joel Garreau, un journaliste du *Washington Post*, lorsqu'il a proposé le paradigme des « edge cities », ces villes périphériques qui ont poussées dans certaines régions métropolitaines américaines comme Washington, Houston et Los Angeles ⁴. Dorénavant, tout manuel de géographie ou de sociologie urbaine se doit de citer Garreau.

Le modèle que propose Kotkin dans ses travaux apparaît, en théorie, fort original. D'autant qu'il répond à un besoin imminent de mieux comprendre l'organisation sociospatiale des villes du savoir, lesquelles villes répondent à des règles de localisation industrielle souvent très différentes de celles issues de l'économie « traditionnelle » ⁵. En quoi consiste donc le modèle proposé par Joel Kotkin ?

Un modèle exclusif aux villes du savoir

D'une part, Joel Kotkin analyse dans son ouvrage le nouveau visage, « The New Geography », de la géo-

graphie économique et sociale des villes américaines à la suite de l'émergence de l'économie digitale (économie reliée à la haute technologie). Là où certains ont cru déceler l'avènement d'une société où la notion d'espace aurait disparu, Kotkin suppose que l'espace a plus d'importance que jamais. S'il est vrai qu'aujourd'hui les gens, les entreprises et les industries sont moins contraints de s'installer près des matières premières et des voies de transport, l'auteur nous rappelle

L'émergence de l'industrie de l'information ne repose pas moins sur les règles géographiques qui font qu'un lieu, une ville, une région est prospère ou non.

que l'émergence de l'industrie de l'information ne repose pas moins sur les règles géographiques qui font qu'un lieu, une ville, une région est prospère ou non. Cette trans-

formation des notions de temps et d'espace rappelle l'apparition du chemin de fer et du télégraphe.

D'autre part, Kotkin nous suggère une modélisation de la morphologie urbaine des villes du savoir américaines. Selon lui, ces villes, somme toute nouvelles, comptent trois zones : 1) un « nerdistan », 2) une « midopolis » et 3) un centre.

Les « nerdistans », sont le résultat de la nouvelle économie, car c'est là que se trouvent les firmes de haute technologie (fabrication et R&D) et le personnel qualifié, communément appelé talents. Les « nerdistans » sont généralement d'allure ultramoderne et de type campus, rappelant l'organisation spatiale des universités. Selon Joel Kotkin, les talents étant peu intéressés à la vie du centre-ville, ils souhaitent demeurer dans ces « nerdistans » dont l'urbanisme n'obéit qu'aux lois cartésiennes.

Bien que la nouvelle économie n'ait pas touché les vieilles banlieues des villes du savoir, certaines ont, au détriment de la classe moyenne, vu ces « mido-

polis » passer par la gentrification. En effet, de nombreux talents ayant une famille, souvent d'origine non anglo-saxonne, ont opté pour la vie en condominium de luxe dans les « midopolis ». Cette zone a l'avantage d'être plus près de la ville et d'offrir un environnement socioculturel plus propice au style de vie familial. Il va sans dire qu'un tel chambardement n'est pas sans déplaire aux familles moyennes attachées depuis au moins une trentaine d'années à cette zone urbaine typiquement américaine et culturellement très homogène.

Quant aux centres de ces technopoles, ils accueillent, toujours d'après Kotkin, les « urbanites », lesquels représentent les nouveaux immigrés et les nouveaux urbains (couples sans enfants, célibataires, retraités, gais). Il arrive que des firmes de haute technologie choisissent même de s'y localiser. Les « urbanites » habitent des condos de luxe et ils préfèrent le centre pour le style de vie qu'il offre. Contrairement à ce que Richard Florida⁶ avance, ce ne sont pas toutes les technopoles qui jouissent d'un centre-ville animé et multiculturel. San Jose, au cœur de la Silicon Valley, est tout simplement moribond. Raleigh, en Caroline du Nord, n'a rien d'une ville artistique et multiethnique. Austin au Texas, siège de la compagnie Dell, ne peut prétendre être plus animée et riche en histoire que sa consœur texane San Antonio. Il n'en demeure pas moins que les technopoles américaines sont en grande majorité des villes dont le centre est propre et moderne, mais pas nécessairement sécuritaire⁷.

Les États-Unis ont vu des régions rurales tirer également profit de l'économie du savoir. Certaines, dont Park City dans l'Utah, se sont développées à tel point qu'elles sont devenues prospères et ont acquis une réputation enviable dans le domaine des nouvelles technologies. Joel Kotkin appelle ces régions des « Valhallas »⁸.

Un modèle utile ?

Le modèle de Kotkin nous apparaît théoriquement valable et attrayant. L'auteur suppose qu'il répond aux forces sociospatiales et économiques des régions métropolitaines de Raleigh-Durham, en Caroline du Nord, et de Los Angeles. Cependant, des études empiriques doivent être menées afin de vérifier la validité de ce modèle intrigant et prometteur.

Nos propres travaux sur Ottawa, une des principales technopoles nord-américaines, n'ont pas mis à épreuve le modèle de Kotkin⁹. Toutefois, il est permis de croire qu'il correspondrait fort bien à la morphologie urbaine de la Capitale canadienne. En effet, depuis une dizaine d'années, Ottawa s'est grandement transformée à la suite de la croissance fulgurante de la R&D qui s'y déroule. Le centre-ville a vu naître nombre de services de même que plusieurs lofts et condos de luxe destinés aux talents. La « midopolis » d'Ottawa s'est gentrifiée et le « nerdistan », car il y en a un, est le lieu de résidence d'une grande proportion des quelque 50 000 talents et des 1 500 firmes de haute technologie, incluant Corel, Nortel et Alcatel. Mais, encore une fois, une étude empirique et une application cartographique ou schématique reste à faire et ce, même si tout semble être conforme au modèle de Kotkin.

Des études empiriques doivent être menées afin de vérifier la validité de ce modèle intrigant et prometteur.

Bref, Joel Kotkin nous offre un outil on ne peut plus géographique qui pourrait s'avérer très utile à ceux qui s'intéressent à l'organisation spatiale des villes du savoir. ■

Notes et références

- ¹ Cette étude a été réalisée dans le cadre des activités de la Chaire de recherche du Canada en études urbaines et régionales, dont Mario Polèse, professeur à l'INRS, en est le titulaire.
- ² Rémy Tremblay détient un doctorat en géographie de l'Université d'Ottawa. Il est chercheur postdoctoral à l'INRS-UCS et chargé de cours à l'UQO. Ses travaux portent sur les dimensions sociospatiales des villes nord-américaines de l'économie du savoir.
- ³ Kotkin, J. (2000). *The New Geography : How the Digital Revolution is Reshaping the American Landscape*, New York, Random House.
- ⁴ Garreau, J. (1992). *Edge City : Life on the New Frontier*, New York, Anchor Books.
- ⁵ Porter, M.E. (1985). *Competitive Advantage : Creating and Sustaining Superior Performance*, New York, Free Press.

-
- ⁶ Florida, R. (2001). *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books.
- ⁷ Tremblay, R. (2004). « La place d'Ottawa-Gatineau parmi les villes du savoir nord-américaines », *Organisations et territoires*, vol. 13, n° 1, p. 14-22.
- ⁸ Nous passerons outre les Valhallas puisque ce texte porte sur le modèle urbain de Kotkin.
- ⁹ Tremblay, R. (2003a). « Ottawa parmi les technopoles nord-américaines : perception des entrepreneurs locaux », *Estudios Económico Regionales and Sectoriales/Regional and Sectoral Economic Studies*, vol. 3, n° 2, p. 29-40; Tremblay, R. (2003b). « Le tandem Gatineau-Ottawa ou la frontière fantôme », dans R. Côté et M. Venne (dir.), *Québec 2003*, Montréal, Fides, p. 322-327; Tremblay, R. (2004), *op. cit.*



Centre d'entrepreneuriat et d'essaimage
Université du Québec à Chicoutimi

555, boul. de l'Université
Chicoutimi (Québec) Canada
G7H 2B1

Tél.: (418) 545-5011,
poste 5308 ou 2454
Télec.: (418) 545-5012
cee-uqac@uqac.ca
www.uqac.ca/cee-uqac

CEE-UQAC Côte-Nord
Édifice du Cégep de Sept-Îles
175, rue de la Virendrye
Sept-Îles (Québec) Canada
G4R 5B7
Tél.: (418) 968-8387
Télec.: (418) 968-5414

Le CEE-UQAC promouvoit l'esprit entrepreneurial
et la création d'entreprises auprès de toute la
communauté universitaire. Le CEE-UQAC fait
également la promotion et le soutien aux activités
de développement entrepreneuriales
au Saguenay-Lac-Saint-Jean et sur la Côte-Nord.

Le CEE-UQAC c'est :

● Promotion et sensibilisation à l'entrepreneuriat

Midi-conférences
Concours Idée d'affaires
Stand d'information
sur l'entrepreneuriat
Ateliers d'information et de perfectionnement

● Encadrement en création et démarrage d'entreprises

Concours Création et démarrage d'entreprises
Évaluation et développement de votre idée d'affaires
Services de gestion-conseil

● Développement d'activités de recherche et d'intervention pratiques

Bourses de recherche et d'intervention
en entrepreneuriat

● Stages internationaux

● Programme de stages technologiques



Canada Économique
Développement



Université
du Québec
à Chicoutimi



La Fondation de
l'Université du Québec à Chicoutimi



et ses autres partenaires régionaux

Programme de Maîtrise

M B A POUR CADRES

Un programme adapté aux cadres en exercice.

La personne cadre développe ses qualités
de gestionnaire par l'étude de cas concrets
et le travail en équipe, ce qui lui permet d'élaborer
de nouvelles stratégies dans le contexte
de la fluctuation et de la mondialisation des marchés.

Conditions d'admission

Expérience comme cadre
d'au moins quatre ans et posséder
un Baccalauréat en gestion ou maîtrise
ou expérience professionnelle exceptionnelle.



Université du Québec à Chicoutimi

Alain Bouchard
Dép. des sciences économiques et administratives
555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 2434 Téléc.: (418) 545-5012
Alain_Bouchard@uqac.quebec.ca
www.uqac.ca

Maîtrise en gestion des organisations

LES DÉFIS

- Créer de nouvelles entreprises
- Affronter une concurrence mondiale
- Innover pour améliorer la performance organisationnelle

LE PROGRAMME

Cinq orientations : Entrepreneurship, international
et innovation, développement
organisationnel et éthique
de l'organisation

Deux profils : Professionnel (stages)
et scientifique (mémoire)

LA CLIENTÈLE: La Maîtrise en gestion des organisations
s'adresse aux gens désireux de développer leurs
connaissances et habiletés afin de devenir acteurs du
changement et permettre à leur organisation de se développer.

Renseignements supplémentaires

545-5011, poste 5282

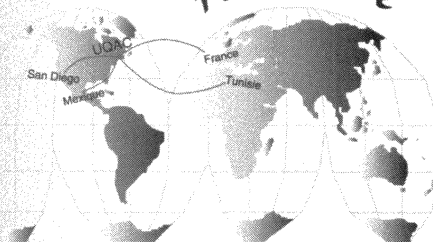
Formulaires de demande d'admission disponibles
par la poste ou en vous adressant au secrétariat de la
Maîtrise ou au Bureau du registraire.



Université du Québec à Chicoutimi

555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 5282 Téléc.: (418) 545-5012
www.uqac.ca

Baccalauréat en administration des affaires *réinventé*



Découvrez le monde avec nous
Démystifiez la mondialisation
Apprivoisez la diversité culturelle
Visez l'excellence, relevez vos défis
avec le nouveau BAA
Obtenez simultanément le Diplôme de BAA
et celui de l'Université
de San Diego en Californie (une première
au Canada et au Québec)



Université du Québec à Chicoutimi

Module des sciences de l'administration
555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 5236 Téléc.: (418) 545-5012
www.uqac.ca

L'expérience de la modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal ¹

Jean-Michel Boisvert ²
Ministère des Transports du Québec

Le processus de planification du projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal par le ministère des Transports du Québec est un cas récent de projet d'infrastructure urbaine qui interpelle fréquemment le mot « intégration » et qui permet d'illustrer et de questionner l'usage de ce mot. Le cas de la rue Notre-Dame est d'autant plus intéressant qu'il plonge ses racines dans près d'un siècle d'histoire collective et qu'il suscite des prises de position publiques depuis plus de trente-cinq ans. Le

projet est d'ailleurs toujours sur les planches à dessin et fait l'objet de débats publics.

Malgré son nom, le projet de « Modernisation de la rue Notre-Dame » ne comprend en fait qu'une portion de la rue Notre-Dame actuelle et non pas son tracé complet, à laquelle s'ajoute une portion de l'avenue Souigny. La portion de la rue Notre-Dame considérée se situe entre la rue Amherst à l'ouest et la rue Dickson à l'est, soit un tronçon d'environ huit kilomètres.

Figure 1 – Localisation du projet de modernisation de la rue Notre-Dame entre le pont Jacques-Cartier (route 134) et l'autoroute 25



Le projet de « modernisation » a pour objectif de solutionner un ensemble de problèmes affectant la rue Notre-Dame actuelle et ses abords. Les problèmes les plus souvent cités sont ceux associés à la sécurité

routière, à la congestion, à la fluidité, à la qualité de vie et à l'esthétique urbaine. Le projet s'inscrit en outre dans un environnement complexe, reflet de la complexité des problèmes recensés. La rue Notre-

Dame dessert, au nord, des quartiers résidentiels denses (Centre-Sud, Hochelaga-Maisonneuve et Mercier) et, au sud, le port de Montréal et plusieurs grandes industries. Elle est également bordée par des espaces verts, des ensembles patrimoniaux significatifs et des activités industrielles de toutes natures.

Photo 1 – Corridor actuel de la rue Notre-Dame entre la rue Davidson et la rue Viau (quartier Hochelaga-Maisonneuve au nord et Port de Montréal au sud de la rue Notre-Dame)



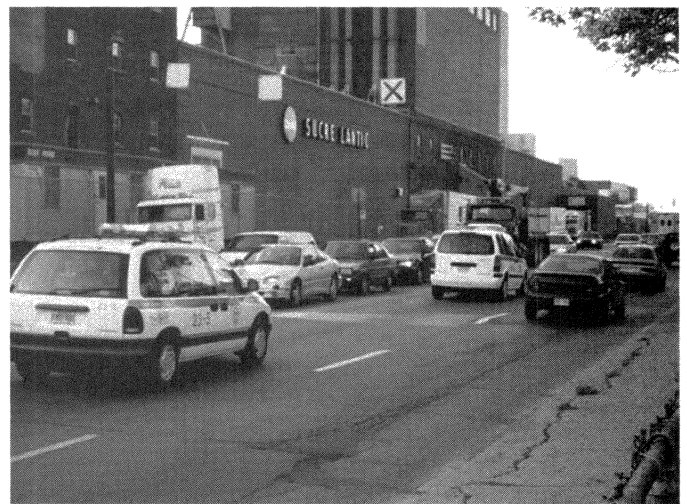
La rue Notre-Dame accueille une circulation locale et régionale intense de véhicules automobiles et de camions, sans compter la présence d'autobus, de cyclistes et de piétons. Elle se classe d'ailleurs au deuxième rang parmi les axes en importance au Québec pour le pourcentage de camions, c'est-à-dire pour le nombre de camions présents par tranche de cent véhicules observés. Le territoire en cause soulève donc des enjeux à la fois techniques, socio-économiques, environnementaux, esthétiques, socio-historiques et identitaires ainsi que de cohabitation d'usage du sol. Ces enjeux font de ce projet routier un des plus complexes en milieu urbain des dernières décennies. Le volume 2 de l'étude d'impact sur l'environnement du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, intitulé « Description du milieu récepteur ³ », ainsi que le rapport d'audience publique de la commission mise en place par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ⁴ (BAPE) résument bien la complexité du milieu et des enjeux en présence. En outre, pour bien saisir la dimension historique dans laquelle le projet actuel et les débats publics s'insèrent, la lecture de l'ouvrage rédigé par monsieur Luc Noppen intitulé « Du chemin du Roy à la rue Notre-Dame » est incontournable ⁵. Cet ouvrage dresse l'historique des pro-

jets d'axe est-ouest devant traverser l'île, puis le profil historique des quartiers traversés incluant les transformations subies par les diverses interventions devant mener, à terme, à la réalisation de l'axe routier est-ouest.

La pratique de l'intégration

Dans le cadre d'une réflexion sur le concept d'intégration en matière d'infrastructures urbaines et d'environnement, le processus de préparation du projet de modernisation de la rue Notre-Dame permet, *a posteriori*, d'illustrer la grande diversité des pratiques et des usages. En effet, le concept d'intégration dans le cas d'infrastructures urbaines, si limpide soit-il en théorie à l'intérieur d'un horizon professionnel particulier, apparaît en pratique éclaté, sinon hétérogène. Les désirs, les gestes et les processus « intégrateurs » y apparaissent soit du domaine « politico-administratif », soit de l'ordre de la « technique », sinon relevant d'une problématique « éthique », trois domaines pouvant d'ailleurs demeurer relativement étanches les uns aux autres.

Photo 2 – Rue Notre-Dame entre le boulevard Pie IX et la rue Bourbonnière bordée par l'usine de Sucre Lantic inc.



Intégration et préoccupations politico-administratives

Un projet routier interpelle de nombreux acteurs, tant publics ⁶ que privés ⁷, ayant tous leurs propres organisation, mandat et responsabilités. L'harmonisation des processus décisionnels et des contraintes institution-

nelles de chacun des acteurs constitue un enjeu d'intégration incontournable pour assurer la faisabilité d'un projet ainsi qu'une vision commune de l'objet à concevoir, tant en termes de finalité ou d'objectifs poursuivis que d'arrimage de calendriers, d'organisation du travail, de structure de financement et de partage des responsabilités. Sans « intégration », il est difficile de concevoir le passage d'une orientation générale à un objet tangible faisant l'objet d'un chantier de construction. Cette dimension essentiellement technocratique du concept d'intégration est généralement peu discutée, mais elle est non moins essentielle et omniprésente dans tout grand projet pour en permettre la réalisation. L'intégration est ici synonyme d'harmonisation, de coordination et même de convergence des processus de décisions, des outils de planification et de financement ainsi que des structures administratives associées à un projet. Les processus décisionnels et administratifs constituent donc un enjeu spécifique en matière d'intégration.

Le concept d'intégration est ici une métaphore du geste qui consiste, en matière de gestion d'entreprise, à regrouper des activités de production d'un bien ou d'un service sous une même autorité en vue de gains d'efficacité ou d'efficacité. Il ne s'agit pas d'une pratique nouvelle dans le domaine particulier de l'administration publique ou de l'intervention sur le territoire. Nous n'avons qu'à penser à la mise en place de la Corporation Jacques-Cartier, ancêtre lointain de la nouvelle ville de Montréal, laquelle corporation deviendra en 1953 la Commission métropolitaine de Montréal dotée de pouvoirs de planification et d'expropriation.

Ces pouvoirs ont rendu possible la réalisation du boulevard métropolitain (autoroute 40) puisque ce pouvoir solutionnait le problème de fractionnement des responsabilités résultant de la multiplication des territoires municipaux traversés par le tracé et permettait l'émergence d'un projet cohérent selon un calendrier minimalement prévisible.

Intégration et préoccupations technico-scientifiques

Un grand projet d'infrastructure urbaine soulève la question de l'articulation, souvent physico-spatiale, entre la nouvelle infrastructure et le milieu qui lui préexiste. Il s'agit généralement de la problématique

d'intégration à laquelle les spécialistes et le milieu universitaire font référence ou qui soulève, pour eux, le plus d'intérêt. Pour ces spécialistes, le mot « intégration » signifie alors mettre en relation un ensemble d'interactions complexes et de problèmes technico-scientifiques afin d'articuler une sorte de nouveau « tout » à la fois « cohérent » et collectivement « acceptable ». Il s'agit d'une conception qui se veut probablement « holistique ». Elle est d'ailleurs de plus en plus présente dans le discours environnemental, notamment institutionnel, ainsi que dans le discours associé au concept de développement durable. Ce concept d'intégration est également proche parent d'une utopie récente de la ville appelée « projet urbain », laquelle semble devenir une des expressions incontournables du vocabulaire des spécialistes au point d'en constituer peut-être un nouveau paradigme.

Une telle conception du mot « intégration » est donc significativement différente de la conception précédente où domine la recherche d'efficacité sur le plan technocratique et administratif. Ici, l'idéal recherché est au contraire une sorte d'optimum dans les résultats escomptés, où l'interdépendance des parties (effets cumulatifs et de synergie) est reconnue et contrôlée en vue de maximiser les retombées positives et de minimiser les effets négatifs tant des parties considérées isolément que du « tout ». Le projet est donc à la fois un « tout » distinct de l'addition de ses parties⁸ ainsi qu'une opportunité « globale » et « englobante », d'où parfois le glissement vers un concept de « projet urbain ». Le projet se transforme pour passer d'une réponse à un besoin circonscrit (une commande) pour devenir une opportunité où l'objectif initial (la commande) n'est plus qu'une des nombreuses composantes. Dans cet esprit, un projet issu d'un objectif initial ne se justifie que s'il ne contrevient pas, ou devient même le catalyseur, d'un ensemble d'autres objectifs avec lesquels il partage un certain domaine tel qu'un territoire géographique, une clientèle ou des composantes environnementales. Si un projet urbain devient ainsi porteur d'un plus grand nombre d'objectifs (devient un lieu d'intégration, un processus d'intégration et le résultat), il peut susciter en contrepartie une cacophonie qui rend plus difficile l'émergence d'un leadership à la fois clair et légitime.

Le concept d'intégration, ici, de par son caractère holistique et englobant, soulève un problème qui, sans être nouveau, semble devenir incontournable. En

effet, cette conception interpelle des capacités de synthèse, soit la capacité de constituer un objet « global », plutôt que le seul recours aux capacités d'analyse. Si l'esprit scientifique et ses méthodologies d'analyse ont permis de « déconstruire » des objets pour en comprendre le fonctionnement, qu'en est-il de la capacité de « construire » un objet aussi complexe qu'un objet urbain ? Qui peut assurer ce rôle, de quel « droit » et sur la base de quelles croyances et de quelles formations techniques ? Il s'agit d'une question inévitable lorsqu'un geste collectif « projet urbain » est réclamé.

Intégration et préoccupations éthiques

Un grand projet urbain suppose des choix politiques et techniques, lesquels s'appuient inévitablement sur des valeurs, des croyances et des attentes plus ou moins partagées. Le mot « intégration » renvoie donc aussi à la prise en compte (intégration) des valeurs, des croyances et des attentes des membres de la communauté à l'intérieur d'un projet qui doit les refléter idéalement comme un miroir. Cependant, les citoyens expriment leurs attentes sans obligation de cohérence politique (sans en être nécessairement dépourvus), cette obligation échouant à l'État, et sans obligation de cohérence technique, cette obligation échouant au maître d'œuvre et aux corporations professionnelles. Faut-il pour autant repousser ces revendications ? Sur quels principes accepter ces revendications et sur quel mode⁹ ?

Les citoyens, dans leur diversité et leur complexité intrinsèque, expriment des attentes que nous « devons » intégrer. Les raisons évoquées à l'appui d'un tel « devoir » d'intégration sont multiples. Elles peuvent être à première vue technico-légales (réglementation gouvernementale et directives ministérielles). Ces raisons sont également, et peut-être surtout, éthiques car liées à des valeurs collectives profondément et historiquement enracinées dont la dynamique mériterait d'être analysée. Mais comment intégrer des positions divergentes et antagonistes lorsque l'articulation politique d'un projet exige la convergence des opinions (le concept de consensus si cher aux politiciens, par exemple), et que la définition rationnelle d'un objet exige une cohérence technique pour qu'il devienne tangible, fonctionnel et sécuritaire ? Comme le soulignait le BAPE dans son rapport : « [...] compte tenu de la nature parfois opposée de certaines préoccupations, il apparaît difficile de concilier l'en-

semble des objectifs du projet de modernisation de la rue Notre-Dame et de satisfaire les citoyens intéressés »¹⁰. Devant un tel constat, que faire ? La réponse à cette difficulté se trouve peut-être dans le sens même donné au mot « citoyen » dont on désire intégrer les attentes.

**Les citoyens, dans leur diversité
et leur complexité intrinsèque,
expriment des attentes que
nous « devons » intégrer.**

Les projets d'infrastructure urbaine suscitent généralement, du moins dans le discours, la construction d'une dialectique à deux termes qui oppose de façon manichéenne « citoyens » et « experts ». Le citoyen y est celui qui n'est pas un expert, qui profite de l'expertise ou, pire, la subit. De même, l'expert n'est pas un citoyen. Il n'exprime pas de « valeurs » personnelles mais des connaissances objectives. Il est idéalement « neutre » dans l'objectivité du savoir requis pour l'exécution de son mandat. En aval de cette définition se hiérarchiseront non sans difficultés les citoyens selon divers critères de représentativité, de proximité, etc. De même, les experts se trouvent hiérarchisés selon la pertinence de leur expertise, leur notoriété, etc. Cette dialectique, bien pratique définit des jeux de rôle plus ou moins rigides selon le contexte. Des valeurs d'efficacité technique pourront interpellier une spécialisation des tâches où les citoyens et les experts doivent apparaître comme des acteurs clairement distincts. Au contraire, des valeurs d'efficacité sociale pourront interpellier la reconnaissance ou l'affirmation d'une « expertise citoyenne », que celle-ci soit basée sur la reconnaissance d'un savoir vernaculaire, sur des échanges de savoirs entre citoyens ou sur l'apprentissage volontaire d'habiletés techniques capables d'influencer les experts.

La reconnaissance d'une expertise citoyenne est souvent présentée comme un phénomène démontrant un signe d'ouverture et de prise en charge direct de l'environnement par le citoyen, soit une sorte de « démocratisation de la démocratie ». Une telle conception, fortement moralisatrice et idéologique, demeure prisonnière de la dialectique « citoyen – experts » qui veut qu'il n'y a en somme que des citoyens, soit des citoyens intrinsèquement inégaux plus ou moins dotés en matière d'outils de décision (pouvoirs de décider,

d'influencer et de se regrouper, par exemple) et d'habiletés de réalisation (savoirs technique et administratif, par exemple) résultant de la trajectoire propre à chacun et de leur position dans la société. Dans le cadre d'un projet d'infrastructure urbaine, la ligne de partage entre citoyens et experts y apparaît alors plus comme une stratégie d'acteurs permettant d'atteindre un objectif plus ou moins partagé que comme un fait immuable. Cette frontière apparaît donc parfois claire et étanche ou, au contraire, perméable aux échanges de savoirs et de valeurs, au gré des circonstances et des contraintes.

La prise en compte (intégration) des valeurs, des croyances et des attentes exprimées par les membres d'une communauté, conçue comme une dialectique qui oppose « citoyens qui s'expriment » et « experts qui écoutent », nous ramène donc au point de départ, soit à une question éthique. Comme il s'agit d'une stratégie, les rôles ne sont pas totalement rigides (ce qui ne signifie pas totalement libres). Les rôles sont donc « négociables », mais à quelles conditions et en vertu de quels objectifs ? La question demeure entière, mais plus claire, et à poser à chaque fois en prenant en compte la qualité de l'information scientifique, la disponibilité des ressources et l'urgence d'intervenir.

Conclusion

Le recours au concept d'intégration dans le cadre d'une pratique particulière, ici le projet de modernisation de la rue Notre-Dame, n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire ou encore le désirer. Le concept est difficile à saisir et porteur d'un sens qui dépasse la portée d'un projet particulier.

Intégration ou intégrations ?

Le mot « intégration » ne renvoie probablement pas à une définition (concept) ou à une demande (attente) claire et consensuelle dans la société, c'est-à-dire parmi les décideurs, les technocrates, les spécialistes, les chercheurs, les citoyens, etc. En effet, le recours au mot « intégration » semble renvoyer à diverses références sémantiques qui ne coïncident pas et dont les exemples suivants font état :

- coordonner par une même autorité un ensemble d'éléments distincts ou assurer leur prise en charge par un seul cadre de responsabilité;

- incorporer plus de partenaires et plus de composantes techniques;
- reconnaître l'interdépendance des parties composant un projet;
- développer une réponse globale qui soit plus que la somme de réponses particulières (hypothèse de qualités « émergentes », par exemple).

Intégration et innovation ?

Le concept d'intégration est-il vraiment « porteur » d'une innovation ou d'une nouveauté ? Assistons-nous à l'émergence d'une problématique nouvelle ou d'un nouvel outil ? Il faut se questionner, car la réponse est loin d'être claire et innocente.

À quoi sert le mot « intégration » ? À renommer ou à mettre en relief une préoccupation déjà existante, autrefois moins valorisée ou moins urgente, ou au contraire à qualifier un nouvel état d'esprit, un volontarisme technique, un nouvel état de responsabilité éthique qui exige de mieux contrôler les effets de nos actions. S'agit-il d'une stratégie discursive dans le cadre de rapports de force présents dans la société, ou au contraire s'agit-il vraiment de nouvelles valeurs sociales et environnementales ? S'agit-il finalement d'une nouvelle croyance collective qui prend en charge et qui qualifie le problème que pose la croissance de la complexité que porte l'urbanisation ? Autant de questions que la pratique soulève.

Le concept d'intégration est-il vraiment « porteur » d'une innovation ou d'une nouveauté ?

Intégration ou utopie ?

La pratique d'insertion urbaine d'une infrastructure avec pour objectif le développement d'un objet « intégré », c'est-à-dire capable d'offrir une sorte d'optimum résultant de l'addition « planifiée » d'interventions, soulève finalement un problème à la fois pratique et théorique. En pratique, la recherche de l'optimum, compte tenu du nombre et de la complexité des composantes considérées, est une exigence qui dépasse largement les capacités d'analyse technique et les ressources financières disponibles des organisations, qu'elles soient publiques ou privées. L'effort

consenti dépasserait d'ailleurs probablement largement les bénéfices possibles d'un optimum. La difficulté est donc de déterminer où se situe le projet « acceptable », c'est-à-dire le point où le bénéfice justifie l'effort sans que la courbe « coût-bénéfice » ne s'inverse. Cette question pose, en corollaire, la question de la définition qualitative de l'intégration. Qu'est-ce qu'un projet suffisamment intégré ? Où situer la limite entre un projet insuffisamment intégré, un projet suffisamment intégré, et un projet optimal ? Sur quelles bases objectives peut-on qualifier l'intégration ? L'intégration n'est peut-être en somme qu'une utopie urbaine qui nous invite à dépasser les réalisations passées. ■

Notes et références

¹ Texte basé sur une communication présentée lors du séminaire de discussions organisé en mai 2004 par le *Réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales* (VRM) dans le cadre des projets d'étude sur les métropoles, l'environnement et la nature en ville intitulé « Infrastructure et environnement urbain : penser l'intégration ».

² Jean-Michel Boisvert est chargé de projet au Service de la planification et des stratégies d'intervention, Direction générale de Montréal et de l'Ouest, du ministère des Transports du Québec.

³ Ministère des Transports du Québec, août 2001.

⁴ BAPE (2002). *Projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal*, vol. 162.

⁵ Noppen, Luc (2001). *Du chemin du Roy à la rue Notre-Dame*, Québec, Ministère des Transports, 175 p.

⁶ Gouvernement provincial, MRC, Communautés métropolitaines, municipalités, institutions publiques, agences et organismes publics.

⁷ Entreprises, organismes et associations.

⁸ On retrouve ici l'hypothèse avancée par certains penseurs de la complexité sur l'existence de « qualités émergentes ».
<http://www.ifrance.com/college-heraclite/Documents/Definitions/Emergences.htm>

⁹ La signification, la place et l'importance des revendications individuelles ou collectives des citoyens dans le cadre du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, face au poids du discours technique, a déjà fait l'objet d'une communication en 2001 dans le cadre d'un séminaire doctoral tenu conjointement par le Centre interuniversitaire d'études sur les lettres et les traditions et le Département d'études urbaines de l'Université du Québec à Montréal. Le texte de la communication a été publié sous le titre suivant : Boisvert, J.-M. (2003). « La modernisation de la rue Notre-Dame, propos d'un praticien sur les rapports entre la ville et l'identité dans le paysage construit », dans L.K. Morisset et L. Noppen, « Les identités urbaines, échos de Montréal », Éditions Nota-Bene, p. 59-79.

¹⁰ BAPE (2002), *op.cit.*, p. 27.

Regard neuf sur le monde rural dans tous ses états

Claire Binet et Prudence-Elise Breton ¹
Secrétariat rural du Canada – Région du Québec

En 1991, les États généraux du monde rural déclenchaient une mobilisation afin de revitaliser le tissu rural du Québec. Depuis, de nombreuses initiatives publiques et citoyennes s'appliquent à guider et à soutenir les communautés vers la prise en main de leur propre destinée pour que chacune puisse contribuer au mieux-être et à l'identité de l'ensemble de la société. Des défis de taille sont toutefois posés pour ces communautés : vieillissement de la population, mise en place d'un développement durable, globalisation des marchés, économie du savoir, etc. Dans ce nouveau contexte, l'état des connaissances sur les populations rurales devient une préoccupation accrue des acteurs du développement local et de l'aménagement du territoire.

De nouvelles trouvailles pour des actions ciblées

En matière statistique, les profils territoriaux actuellement disponibles sont teintés d'une « distorsion urbaine » : minoritaires et dispersées, les populations rurales y sont noyées dans des données d'ensemble et habituellement considérées comme une portion résiduelle aux caractéristiques imprécises. Pourtant, les zones rurales sont loin de constituer des espaces homogènes. Des recherches en cours au Secrétariat rural du Canada révèlent de surprenants constats ². À plusieurs égards, les différences à l'intérieur des milieux ruraux sont plus grandes que celles existant entre ceux-ci et les zones urbaines. Les premiers résultats indiquent également que certains écarts entre les milieux ruraux et urbains se maintiennent et s'accroissent même parfois.

Les efforts déployés pour ces recherches visent d'abord l'analyse de la répartition des populations rura-

les pour cerner la complexité de leur structure spatiale, telle que décrite ci-avant. La variable population devient ainsi une trame de fond pour une caractérisation socio-économique avec des indicateurs de recensement ³. Les résultats différenciés obtenus contribueront à une meilleure compréhension de problématiques rurales diverses. À terme, ces nouvelles connaissances aideront à cibler des interventions pour des segments spécifiques des populations rurales.

Au plan des résultats, cet article expose d'abord la structure spatiale des populations rurales du Québec et de cinq de ses régions, en incluant l'analyse des variations entre 1991 et 2001, selon les entités géographiques de la grille d'analyse. Pour illustrer les possibilités de ce nouvel outil, nous brosons ensuite un portrait de l'emploi dans le secteur manufacturier en 2001 et mettons ces constats en relation avec la dynamique démographique rurale observée.

La structure spatiale changeante des populations rurales au Québec

Les zones à prédominance urbaine

Établissons d'emblée que, en 2001, près de 80 % de la population du Québec était rassemblée dans des zones à prédominance urbaine. Les 6 régions métropolitaines de recensement (RMR) regroupaient les deux tiers de la population, alors que les 25 agglomérations de recensement (AR) comptaient pour 12 % (encadré A). À cause de leur poids démographique élevé, les gouvernements s'en servent souvent comme référence pour des études soutenant l'élaboration de politiques et l'organisation territoriale. Signalons que ces zones

**À terme, ces nouvelles connaissances
aideront à cibler des interventions
pour des segments spécifiques
des populations rurales.**

à prédominance urbaine englobent aussi beaucoup de petites localités rurales aux caractéristiques socio-économiques méconnues, d'où notre intérêt à les étudier. Dans l'évolution démographique récente, la croissance continue⁴ observée au Québec durant la décennie 1991-2001 n'a globalement profité qu'aux RMR : après diverses fluctuations, les AR et les zones à prédominance rurale ont enregistré un bilan négatif.

Encadré A : Les zones à prédominance urbaine : les AR et les RMR⁵

- Les agglomérations de recensement ou AR ont un noyau urbain (encadré C) qui contient entre 10 000 et 100 000 habitants (ex. : Granby, Drummondville, Val-d'Or, Sept-Îles).
- Le noyau urbain des régions métropolitaines de recensement, ou RMR, en contient 100 000 ou plus (ex. : Montréal, Sherbrooke, Saguenay).
- Le lieu de travail a un effet structurant sur l'espace économique et les « bassins de vie ». À cet égard, le critère de navettage vers les noyaux urbains des AR et RMR est déterminant pour délimiter ces territoires.
- On y inclut les municipalités avoisinantes dont 50 % ou plus de la population active occupée (travailleurs + chercheurs d'emploi) navette vers une AR ou une RMR.

Les zones à prédominance rurale

Quelque 1,5 million d'habitants vivaient dans les zones à prédominance rurale du Québec en 2001. Jusqu'à récemment, il n'y avait pas de concept géographique permettant une étude différenciée des populations rurales. Les déplacements multiples (personnes, biens et services) jouant un rôle croissant dans la structuration de l'espace (spécialisation des vocations, urbanisation diffuse), l'intensification des rapports ville-campagne a un effet indéniable sur la structure spatiale des populations (encadré B). Afin d'obtenir une nouvelle lecture des espaces ruraux, le premier niveau de la grille d'analyse a donc été élaboré en fonction de cette relation (graphique 1).

Cette grille d'analyse permet notamment d'observer que, entre 1991 et 2001, une concentration accrue de la population s'est effectuée dans les RMR et les ZIM fortes. Habituellement localisées autour des zones urbaines, ces dernières forment une couronne d'étalement urbain diffus (435 705 personnes en 2001, le quart des ZIM). Ce constat, de prime abord connu,

comporte toutefois la nouveauté d'une proportion spécifique de navettage. Par contre, jamais auparavant un lien systématique n'avait encore été mesuré entre l'évolution des populations rurales et leur niveau d'intégration au marché du travail des zones urbaines. Ainsi, alors que les populations en ZIM fortes tiraient profit d'une proximité généralement plus grande des zones urbaines, le contingent des ZIM modérées (775 270 personnes, la moitié des ZIM) est demeuré plutôt stagnant. En outre, les ZIM faibles (273 785 personnes, moins d'un cinquième des ZIM) et les ZIM nulles (46 530 personnes, part marginale des ZIM) ont subi un recul important depuis 1996.

Encadré B : Les zones à prédominance rurale : les ZIM⁶

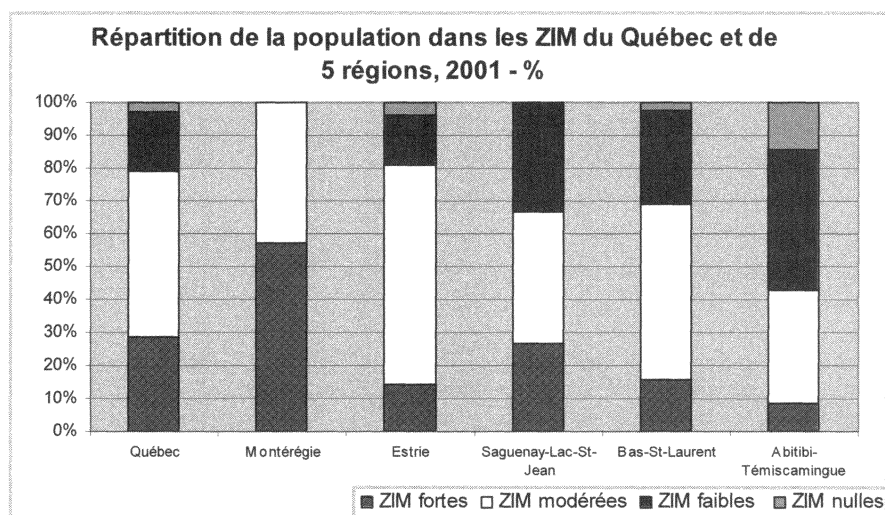
- La définition *Régions rurales et petites villes* (RRPV)⁷ énonce que les populations vivant en dehors des AR et des RMR sont considérées comme rurales.
- Le concept de Zone d'Influence Métropolitaine (ZIM) mesure le degré d'influence des zones urbaines sur les zones rurales à travers le niveau d'intégration de la main-d'œuvre rurale au marché de l'emploi AR/RMR.
- Ce degré est établi par le navettage total (quotidien, hebdomadaire ou moins fréquent) de la population active occupée vers une/plusieurs AR/RMR (adaptation du critère de délimitation des AR/RMR).
- Le concept de ZIM intègre la notion de distance, l'ampleur du navettage diminuant généralement avec l'éloignement des zones urbaines. L'effet de distance peut toutefois être affecté par la capacité d'absorption du marché rural de l'emploi.
- Les municipalités sont réparties en quatre catégories de ZIM :
 - ZIM fortes : ≥ 30 % de navetteurs (ex. : Sainte-Anne-de-Beaupré, Métis-sur-Mer);
 - ZIM modérées : 5 %-30 % de navetteurs (ex. : Maskinongé, Saint-Faustin);
 - ZIM faibles : 0 %-5 % de navetteurs (ex. : Lac-Mégantic, Paspébiac);
 - ZIM nulles : 0 % ou moins de 40 personnes dans la main-d'œuvre occupée (ex : Blanc-Sablon, Akwesasne).

Dans les cinq régions étudiées, les proportions de population en zone à prédominance rurale (ZIM) variaient passablement en 2001 :

- Montérégie : 19,6 % (région centrale en croissance démographique);

- Estrie : 38,3 % (région centrale en croissance démographique);
- Saguenay–Lac-Saint-Jean (SLSJ) : 28,1 % (région périphérique en perte de population);
- Bas-Saint-Laurent (BSL) : 57 % (région périphérique en perte de population);
- Abitibi-Témiscamingue (AT) : 39,5 % (région périphérique en perte de population).

Graphique 1



Plusieurs autres éléments de dissemblance, voire de divergence, apparaissent entre le Québec et les régions étudiées (graphique 1). Ces différences reflètent entre autres leur situation géographique (centrale/ périphérique) et leur évolution spécifique. En voici les faits saillants :

- le Bas-Saint-Laurent et l'Abitibi-Témiscamingue n'ont pas de RMR, mais on y trouve trois AR; pour sa part, la Montérégie en compte six;
- cette dernière région n'a pas de ZIM faibles; en outre, elle ne comporte pas de ZIM nulles, tout comme le Saguenay–Lac-Saint-Jean;
- la part de chaque type de ZIM par rapport au total des zones rurales peut varier; par ex. : ZIM modérées en Estrie : 2/3 du total des ZIM; ZIM fortes en Abitibi-Témiscamingue : 1/12 du total des ZIM; ZIM faibles de la même région : 2/5 du total des ZIM;
- les AR des régions étudiées n'ont pas enregistré de baisse entre 1991 et 2001 : stagnation au Bas-Saint-Laurent, hausse en Montérégie, en Estrie et en Abitibi-Témiscamingue (baisse globale mais hausse considérée seulement à cause de la AR d'Amos ajoutée en 2001);

- des augmentations ont été recensées en ZIM modérées pour la Montérégie et l'Abitibi-Témiscamingue et en ZIM faibles pour l'Estrie et le Saguenay–Lac-Saint-Jean;
- les ZIM fortes ont subi une diminution en Abitibi-Témiscamingue, mais elles ont stagné depuis 1996 en Montérégie;
- la RMR du Saguenay–Lac-Saint-Jean a perdu de la population durant la décennie 1991-2001.

Un destin différencié pour les villes et les petites localités rurales

Les zones à prédominance rurale et urbaine ci-dessus décrites contiennent à la fois des petites municipalités rurales et des villes de tailles variées (encadré C).

Encadré C : Les aires rurales et urbaines du recensement

Une **AIRE RURALE** a un noyau de population :

- de moins de 1 000 habitants OU
- dont la densité est inférieure à 400 habitants/km².
 - Ce sont des petites localités situées en ZIM (ex. : Péribonka, Val-Alain);
 - ou certaines petites localités en banlieue rurale AR/RMR (ex. : l'île d'Orléans, Hatley).

Une **AIRE URBAINE** a noyau urbain :

- qui compte 1 000 habitants ou plus ET
- dont la densité est supérieure ou égale à 400 habitants/km².
 - Ce sont des petites villes situées en ZIM (ex. : Amqui, Louiseville);
 - ou des villes-centres des AR/RMR (ex. : Montréal, Drummondville, Saint-Georges);
 - ou des noyaux urbains secondaires AR/RMR (ex. : Laval, Lévis, Beloeil).

N.B. La population des aires rurales/urbaines des municipalités de grande taille peut être comptée séparément (ex : Amos et Mont-Saint-Hilaire : 80 % urbain et 20 % rural).

- La valeur ajoutée de cette méthode d'analyse permet notamment de cerner certaines situations et dynamiques internes aux zones (petites villes ZIM, banlieues rurales AR/RMR).
- Population rurale totale = total ZIM + banlieues rurales AR/RMR. C'est grossièrement la population couverte par la *Politique nationale de la ruralité* du gouvernement du Québec.

L'analyse rurale croisée combine les trois types de concept présentés jusqu'ici (AR/RMR, ZIM, aires rurale/urbaine). Elle permet d'analyser ces populations rurales et urbaines à une échelle plus détaillée, dans le contexte spécifique des zones à prédominance rurale ou urbaine où elles sont localisées (encadré D).

Encadré D : L'analyse rurale croisée (combinaison des concepts)⁸

- La grille d'analyse combine les AR/RMR et les 4 ZIM (1^{er} niveau d'analyse) auxquelles s'ajoutent les aires rurales/urbaines (2^e niveau d'analyse).
- L'extension maximale de la grille d'analyse crée 18 entités par l'intégration de ces deux niveaux : 6 zones (2 urbaines et 4 rurales), avec chacune leurs composantes rurale/urbaine. Selon l'une ou l'autre des définitions, RRPV ou recensement, 16 de ces 18 entités ont une population en totalité ou en partie rurale.

Ainsi, les banlieues rurales constituent une « ceinture rurale » entre, d'une part, les aires urbaines des AR/RMR et, d'autre part, les localités rurales et les petites villes des ZIM. Cette couronne périurbaine varie grandement en importance d'une région à l'autre (graphique 2).

En 2001, la plus grande partie des populations ZIM du Québec vivait dans des petites localités en aire rurale; environ le tiers des résidents des zones rurales était toutefois globalement regroupé dans les aires urbaines (petites villes) des ZIM (graphique 2). La dispersion en aire rurale était très élevée dans les ZIM nulles et la plus basse proportion en aire rurale était observée dans les ZIM faibles (tableau 1). Par ailleurs, l'examen des variations à l'intérieur des ZIM pour la période 1991-2001 révèle une diminution notable dans les petites municipalités des aires rurales et une tendance générale à l'urbanisation. Ce constat met en évidence le renforcement des petites villes et une nette coupure avec les petites localités rurales en déclin (tableau 2).

Graphique 2

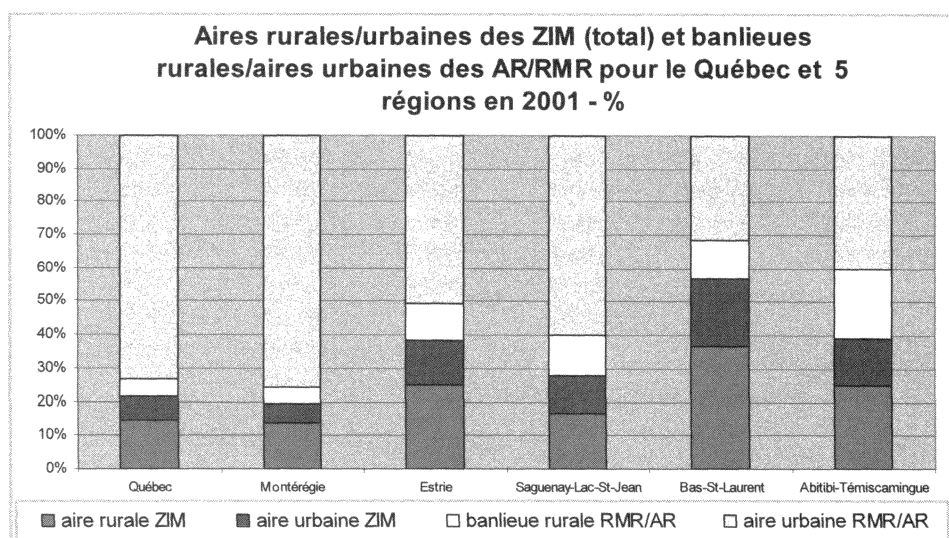


Tableau 1 – Population des ZIM en aire rurale et des AR/RMR en banlieue rurale, 2001 (%)

	ZIM fortes	ZIM modérées	ZIM faibles	ZIM nulles	AR	RMR
Québec	76 %	64 %	60 %	91 %	16 %	5 %
Montréal	72 %	67 %	n.a.	n.a.	9 %	5 %
Estrie	100 %	59 %	58 %	100 %	22 %	17 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	67 %	72 %	35 %	n.a.	9 %	19 %
Bas-Saint-Laurent	94 %	59 %	56 %	100 %	27 %	n.a.
Abitibi-Témiscamingue	100 %	60 %	48 %	100 %	34 %	n.a.

Source : Statistique Canada, Recensement 2001, compilation spéciale.

Tableau 2 – Tendances de l'évolution 1991-2001 à l'intérieur des ZIM et AR/RMR du Québec, comparaison avec les tendances dans 5 régions

	ZIM : Baisse de population dans les aires rurales et renforcement des aires urbaines	AR/RMR : Urbanisation dans les banlieues rurales (empiètement?)
Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Stagnation en aire rurale des ZIM fortes - Baisse depuis 1996 en aire rurale des ZIM modérées, faibles et nulles - Hausse en aire urbaine, sauf en ZIM nulles 	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse après 1996 dans les RMR - Baisse dans les AR
Montréal	Non :	Oui
	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse en aire rurale des ZIM fortes - Stagnation en aire rurale des ZIM modérées 	
Estrie	En partie :	Non :
	<ul style="list-style-type: none"> - Hausse en aire rurale des ZIM fortes 	<ul style="list-style-type: none"> - Stable dans la RMR et la AR
Saguenay–Lac-Saint-Jean	En partie :	En partie :
	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse en aire rurale des ZIM fortes 	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse continue dans la RMR - Chute de plus de 50 % dans les 2 AR
Bas-Saint-Laurent	En partie :	En partie :
	<ul style="list-style-type: none"> - Hausse en aire rurale des ZIM fortes 	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse dans les 3 AR depuis 1996
Abitibi-Témiscamingue	En partie :	Non :
	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse en aire rurale des ZIM fortes - Hausse en aire urbaine des ZIM modérées - Disparition des aires urbaines en ZIM nulles 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation à cause de la création de la AR d'AR d'Amos (recensement 2001)

Source : Statistique Canada, Recensement 2001, compilation spéciale

Pour leur part, les banlieues rurales des AR/RMR regroupaient plus du quart de la population des petites localités rurale au Québec en 2001 (graphique 3A). Soulignons que les caractéristiques socio-économiques de ces 375 000 ruraux travaillant majoritairement « en ville » sont parfois contrastées par rap-

port à celles des urbains. D'ailleurs, le reclassement en aire urbaine d'une partie des résidents des banlieues rurales a fait diminuer leur nombre entre 1991 et 2001. De plus, leur poids dans les AR et RMR est limité, voire marginalisé (graphique 3B, tableaux 1 et 2).

La situation des régions étudiées se présente parfois de manière assez différente de celle du Québec. Soulignons ici quelques tendances régionales :

- Dans les ZIM fortes de l'Estrie, du Bas-Saint-Laurent et de l'Abitibi-Témiscamingue, la présence de résidents uniquement dans des petites localités rurales dénote une tendance à un étalement urbain diffus, ce phénomène ayant été amplifié par une hausse démographique en Estrie et au Bas-Saint-Laurent.
- En Montérégie, le recul démographique des aires rurales en ZIM fortes et leur stagnation en ZIM modérées dans un contexte général de croissance démographique semble refléter une urbanisation très active.
- Au Bas-Saint-Laurent et au Saguenay-Lac-Saint-Jean, les aires urbaines des ZIM faibles avaient

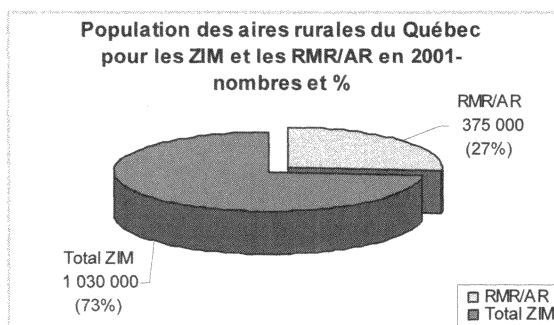
respectivement atteint 45 % et 65 %, ce qui met en évidence une importante composante urbaine en zone rurale.

- Dans les trois régions qui ont des ZIM nulles (Estrie, BSL et AT), les habitants sont totalement dispersés dans des petites localités des aires rurales.

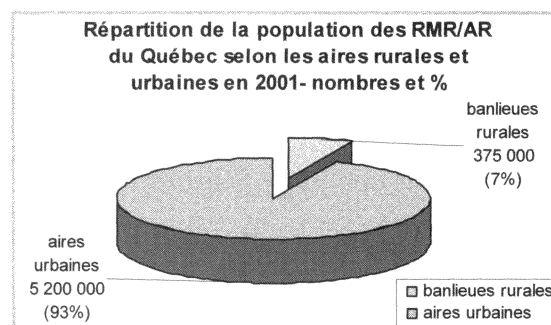
Les banlieues rurales du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de l'Abitibi-Témiscamingue englobaient plus de 40 % de la population des petites localités de ces deux régions en 2001; de plus, les aires rurales des ZIM fortes y ont subi un recul depuis 1991.

Ces constats démontrent que l'étalement urbain serait davantage circonscrit à l'intérieur des zones urbaines qu'en périphérie des AR, intégrant ainsi les populations rurales à la vie urbaine.

Graphique 3A



Graphique 3B



L'urbanisation en marche ...

À maints égards, la démographie influe sur la planification des équipements et les affectations du sol (résidences, commerces, services, etc.). Inversement, les décisions d'aménagement peuvent aussi avoir un impact sur les données du recensement. Ainsi, le déclin des populations dans les banlieues rurales AR/RMR et, jusqu'à un certain point, dans plusieurs aires rurales des ZIM, n'est pas causé par des départs mais bien plutôt par l'expansion urbaine. L'empiétement du nouveau bâti sur les banlieues rurales entraîne le reclassement en aire urbaine de nombreux résidents ruraux (atteinte des seuils de taille et de densité d'aire urbaine). L'augmentation de la population des aires urbaines n'est donc pas toujours synonyme de croissance démographique; elle peut aussi résulter d'un étalement urbain causé par la relocalisation de

résidents dans des nouveaux quartiers en périphérie. Inévitablement, ces facteurs contribuent à l'altération graduelle de ces espaces ruraux (rapports des individus avec leur environnement physique et social, mode de vie et culture).

Le classement en aire rurale/urbaine reflète la réalité du terrain, mais le degré d'interrelation rurale-urbaine se mesure par le niveau de ZIM ou l'intégration à une AR/RMR. Avec le temps, la hausse du taux de navetage d'une municipalité peut entraîner un reclassement (autre ZIM ou AR/RMR). Si le noyau urbain d'une petite ville atteint 10 000 habitants, notamment à la suite de l'extension de son bâti, on crée une AR. Ce fut le cas d'Amos pour le recensement de 2001, malgré que la population totale de la nouvelle AR ait diminué entre 1996 et 2001⁹ : on a soustrait la ville d'Amos aux ZIM faibles tout en englobant 10 muni-

cipalités rurales (en ZIM modérées ou faibles) comptant au moins 50 % de navetteurs vers Amos. Enfin, d'autres changements surviennent à la suite de fusions : ainsi, en 2002, six municipalités des banlieues rurales de la AR et quelques localités en ZIM fortes se sont fusionnées à la ville de Rouyn-Noranda, ce qui fera augmenter le poids des banlieues rurales de l'AT lors du recensement de 2006.

Qu'il s'agisse d'une expansion urbaine concrète sur le terrain, d'un reclassement statistique ou d'une réorganisation territoriale, ces situations témoignent toutes d'une intégration croissante des populations rurales aux zones urbaines. La méthode d'analyse présentée ici permet de mesurer le degré d'intégration rurale-urbaine (ZIM, AR/RMR), tout en captant les changements sur le terrain (aires rurales/urbaines). La structure spatiale des populations rurales devient alors la couche d'information de base sur laquelle on peut apposer différentes caractéristiques. L'indicateur du pourcentage d'emplois dans le secteur manufacturier illustrera cette démarche.

Les emplois dans le secteur manufacturier

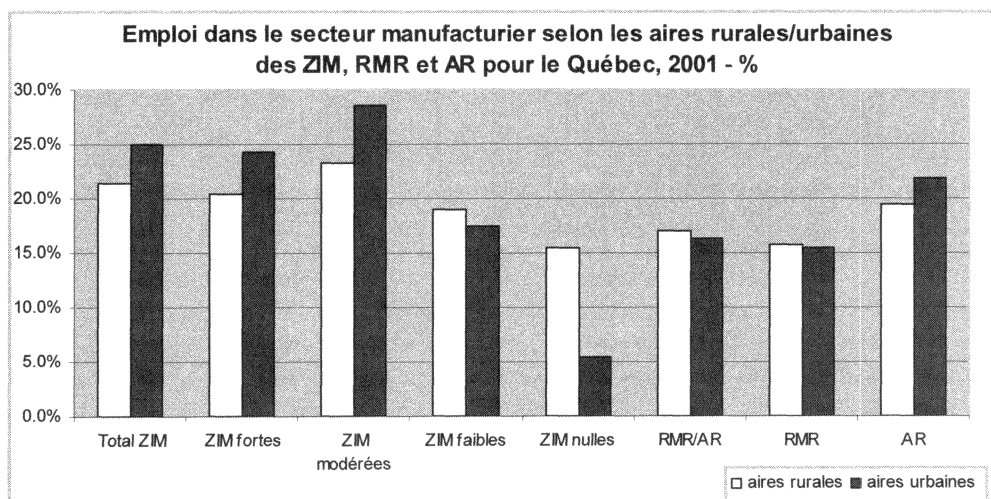
La situation générale au Québec

En 2001, les emplois du secteur manufacturier étaient, en nombres absolus, trois fois plus importants dans les zones urbaines du Québec que dans les zones rurales, soit 474 740 contre 165 930, ce qui n'a rien d'étonnant étant donné la concentration massive de la

population dans les zones urbaines. Cependant, 22,6 % des travailleurs des ZIM se retrouvaient dans ce secteur, alors qu'on en recensait seulement 16,3 % dans les AR/RMR. Ce fait illustre *a priori* le rôle majeur de ce type d'emploi en milieu rural : d'autres travaux nous ont d'ailleurs déjà permis de constater que le secteur tertiaire occupait généralement une plus grande place en milieu urbain, alors que le secteur primaire était davantage présent en milieu rural.

En ce qui a trait aux parts d'emploi dans le secteur manufacturier, on notait une différence de six points en faveur des AR, comparativement aux RMR, mais l'écart était plus marqué entre les catégories de zones rurales, soit 10,5 points. Dans ces dernières, les proportions tendaient généralement à diminuer en fonction de la baisse de l'influence urbaine : un taux assez élevé en ZIM fortes (21,4 %), un pic en ZIM modérées (25,1 %), puis un pourcentage moindre dans les ZIM faibles (18,4 %), avec finalement le plus bas niveau en ZIM nulles (14,6%). Les petites villes des ZIM fortes et modérées affichaient les proportions les plus hautes de tout le Québec, tandis que celles des ZIM nulles se trouvaient à l'autre extrême (graphique 4). Les aires urbaines des AR affichaient des proportions un peu plus élevées que les banlieues rurales, alors qu'à l'intérieur des RMR, les proportions étaient à peu près égales. Selon les travaux en cours, les pourcentages similaires des banlieues rurales RMR et des petites localités rurales des ZIM nulles n'ont pas la même portée, la proportion du secteur tertiaire étant plus élevée en banlieue rurale RMR.

Graphique 4



La différenciation observée ici entre les divers milieux ruraux offre une nouvelle perspective : la superposition de cette répartition des emplois manufacturiers sur les constats précédents au sujet des populations rurales révèle que les proportions d'emploi dans ce secteur étaient moins importantes dans les milieux en recul démographique, soit les ZIM faibles et nulles ainsi que dans les banlieues rurales des AR/RMR. Des analyses préliminaires démontrent la présence importante du secteur tertiaire dans les zones urbaines, mais elles confirment aussi que les emplois du secteur primaire étaient plus présents dans les ZIM faibles et nulles. Signalons que les variations de population entre 1991 et 2001 s'inscrivaient dans une période où se sont amorcés d'importants changements structurels, en plus de l'avènement de la globalisation des marchés mondiaux. Ainsi, les emplois ont fortement chuté dans le secteur primaire, avec des effets d'entraînement marqués sur l'industrie de première transformation¹⁰. Cet impact a pu être plus marqué dans les ZIM faibles et nulles. S'il advenait que le secteur manufacturier soit plus fortement affecté par des délocalisations liées à la mondialisation, l'importante place du secteur manufacturier dans les milieux ruraux pourrait faire en sorte que ceux-ci souffriraient davantage.

La situation dans les régions étudiées

Sous l'angle des régions visées par cette étude, leur situation spécifique ressemblait peu au profil d'ensemble pour le Québec. Pour faciliter une lecture comparée, nous avons utilisé les quotients de localisation (QL)¹¹, en plus des pourcentages. De prime abord, les régions centrales (Montérégie, Estrie) avaient en 2001 une plus grande part d'emplois manufacturiers que les régions périphériques (SLSJ, BSL, AT). Signalons que, dans les cinq régions, les proportions étaient plus élevées dans les ZIM que dans les AR/RMR; mais aucune région ne présentait une répartition conforme aux constats notés au Québec pour les ZIM. De plus, les variations internes étaient plus ou moins grandes : pour tous les types de comparaison intra-régionales, l'Estrie et le Saguenay-Lac-Saint-Jean se retrouvaient aux antipodes, la première étant championne des écarts, la seconde présentant des contrastes minimales et une relative homogénéité.

Étonnamment, les régions étudiées affichaient les plus hauts pourcentages en ZIM faibles ou nulles,

alors que les proportions y étaient les plus basses à l'échelle du Québec. La plus élevée atteignait 45,1 %, dans les petites villes des ZIM faibles de l'Estrie. Cette dernière a enregistré une croissance continue des emplois pour ce secteur depuis le milieu des années 1990 de même qu'une hausse démographique, principalement en ZIM faibles. Illustrant l'écart marqué entre les régions, le taux le plus bas de l'Estrie (24,1 %, en banlieue rurale RMR) demeurait plus élevé que le plus haut des 18 entités de chacune des trois régions périphériques (21,4 % en ZIM faibles rurales, AT), qui ont toutes perdu de la population entre 1991 et 2001.

La concentration des emplois manufacturiers dans la première transformation était élevée en 2001 dans ces trois régions (environ 80 % en AT, 75 % au SLSJ et 55 % au BSL, contre 30 %-35 % pour l'ensemble du Québec). Le lien était assez net avec les niveaux d'emploi primaire qui, selon nos travaux, étaient aussi plus élevés dans les ZIM faibles et nulles de ces régions. À cause de cette double concentration, ces régions perdent plus d'emplois en cette période de grands changements.

Des recherches plus poussées et d'autres angles d'approches

De tels résultats étant difficiles à interpréter en soi, il faudrait examiner parallèlement les autres secteurs d'emploi ainsi que certaines variables pouvant apporter un éclairage plus large (par ex. : taux d'activité, paiements de transfert). Par ailleurs, l'état actuel de nos analyses ne permet pas d'isoler la part des emplois manufacturiers liée à la première transformation des ressources. De plus, nous n'avons pas encore pu mesurer les changements survenus entre 1991 et 2001.

Ces constats sommaires soulignent la nécessité de se pencher sur la question des niveaux de transformation dans le secteur manufacturier, principalement en lien avec un secteur primaire omniprésent en milieu rural et ce, particulièrement dans les régions périphériques. Les emplois en deuxième et troisième transformation créent une valeur ajoutée dont les retombées pourraient être déterminantes pour la diversification économique rurale et pour la qualité de vie des ruraux, si on sait tirer profit des opportunités. Ne pourrait-on pas mesurer la progression de ce développement selon les zones rurales, les petites localités, les petites villes et même les banlieues rurales ?

Par ailleurs, une exploration plus détaillée des différents sous-secteurs de l'industrie manufacturière (papier, textile, aliments, etc.) aiderait à mieux comprendre la structure industrielle des espaces ruraux, notamment dans les ZIM fortes et modérées : les parts d'emploi observées dans ce secteur étaient plutôt élevées dans les deux régions du sud du Québec mais très modestes dans les trois régions périphériques. Beaucoup d'interrogations surgissent. Quels sous-secteurs manufacturiers sont stables ou en croissance ? Quels sous-secteurs sont en déclin ou en difficulté ? Dans quel type de milieu rural observe-t-on ces phénomènes ?

Au-delà de la conjoncture économique mondiale, les politiques gouvernementales et les orientations régionales en matière de développement et d'aménagement du territoire influencent aussi l'emploi dans les secteurs primaire et manufacturier. Voici quelques exemples de situation :

- secteur forestier : conflit du bois d'œuvre, pratiques d'aménagement de la forêt, mode de gestion et de transformation des ressources (collectif, petite entreprise, grand capital), baisse du niveau des coupes de bois;
- secteur agroalimentaire : production de masse pour les nécessités de base, diversification et produits de niche à valeur ajoutée, problèmes de cohabitation pour certaines productions;
- rareté ou difficulté d'accès à certaines autres ressources (pêches et mines) : éloignement de certains bassins miniers, gestion des ressources (ex. : moratoire dans les pêcheries).

Un nouveau chantier rural en perspective

L'analyse rurale croisée est assurément un outil d'analyse des populations rurales générant des informations inédites. Déjà, les constats présentés ici ont identifié des segments spécifiques de population rurale, tout en soulignant l'importance structurante des activités manufacturières pour l'économie de ces milieux. Ils suscitent aussi des questions incitant à poursuivre les travaux. En matière de planification régionale, ces nouvelles connaissances invitent à une réflexion sur des enjeux liés aux problématiques soulevées et ce, dans la perspective d'un développement durable tenant compte des particularités variées des communautés rurales.

Une évidence s'impose : le recul démographique des petites localités est une tendance lourde qui ne date pas d'hier. Malgré certains succès, un renversement global du processus est peu probable; il serait irréaliste de chercher à rétablir les niveaux de population d'antan. Tout comme la planète entière, le monde rural est en mutation. Les années futures donneront lieu à une stabilisation des populations rurales autour d'une reconfiguration des systèmes de production, notamment par l'économie du savoir et la globalisation des marchés, entraînant d'inévitables effets sur la gouvernance, l'aménagement du territoire et l'organisation des services ¹².

Devant de telles perspectives, le recours à ce nouvel instrument d'analyse spatiale, et ce pour des situations similaires dans des régions différentes, pourrait favoriser l'établissement de diagnostics communs mais nuancés en fonction de petites entités jusqu'ici un peu négligées au plan statistique. L'élaboration de solutions adaptées à des besoins spécifiques en serait d'autant facilitée. En outre, ces nouvelles connaissances permettraient de développer un système de veille sans pareil pour des communautés vulnérables.

Avec le temps, le plus grand mérite de cette nouvelle lecture spatiale pourrait-il être d'inverser la perspective d'analyse du territoire ? De la vision urbano-centrée habituelle des RMR/AR versus la périphérie rurale, on passera à une lecture faisant place aux espaces peu peuplés mais regorgeant parfois de potentiels méconnus. Au grand pique-nique du développement rural, les populations des grandes villes s'entasseront désormais dans seulement deux des dix-huit cases composant la grande nappe à carreaux de cette grille d'analyse : on pourra alors enfin observer le déploiement rural dans toute sa diversité (et tous ses états!). ■

Notes et références

¹ Géographe au parcours atypique, Claire Binet est analyste régionale pour le Québec et l'Ontario au Secrétariat rural du Canada. Préoccupée par le territoire, elle a œuvré depuis une vingtaine d'années en analyse et recherche, en aménagement du territoire et en formation dans plusieurs sphères, notamment dans le secteur agricole. Prudence-Elise Breton est diplômée en service social. Particulièrement intéressée par l'organisation communautaire durable, elle complète un stage de neuf mois en recherche au Secrétariat rural du Canada.

² Un projet pan-canadien (un profil pour chaque province/territoire) examine vingt indicateurs des recensements

- 1991-1996-2001 à travers une analyse comparative des zones rurales et urbaines de même qu'une analyse différenciée des zones rurales à l'aide du concept de ZIM élaboré par Statistique Canada.
(A venir en 2005, voir <http://rural.gc.ca>).
- ³ D'autres recherches sur l'évolution territoriale des populations démontrent l'importance d'une trame spatiale de base pour la variable population, notamment Gauthier, M.-J. (2004), « Profils territoriaux de l'évolution de la population du Saguenay-Lac-Saint-Jean, 1951-2001 », *Organisations et territoires*, vol. 13, n° 2. La description de la typologie des variations d'effectifs de la population et les résultats pour cette région rejoignent plusieurs aspects de la grille d'analyse spatiale présentée ici de même que nos résultats spécifiques pour ladite région.
 - ⁴ Les données employées pour ces recherches correspondent à l'échantillonnage de 20 % du recensement, tel que compilé pour les caractéristiques de la population, ce qui ne comprend pas les résidents des institutions.
 - ⁵ Les concepts et la méthodologie présentés dans les encadrés viennent de Statistique Canada. Voir notamment le Dictionnaire du recensement : www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Reference/dict/index_f.htm
 - ⁶ McNiven, C., H. Puderer et D. Janes (2000). *Zones d'influence des régions métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement (ZIM) : une description de la méthodologie*, série de documents de travail de la géographie, n° 2000-2, Statistique Canada (www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/listpub_f.cgi?catno=92F0138MIF).
 - ⁷ Beshri, R., R. Bollman, H. Clemenson et V. Du Plessis (2001). « Définitions de rural », *Bulletin d'analyse régions rurales et petites villes du Canada*, vol. 3, n° 3, Statistique Canada (<http://www.statcan.ca:8096/bsolc/francais/bsolc?catno=21-006-X&CHROPG=1>).
 - ⁸ Mendelson, R. (2001). *Les structures géographiques comme variables de recensement : se servir de la géographie pour analyser les phénomènes sociaux et économiques*, série de documents de travail de la géographie, n° 2001-1, Statistique Canada.
 - ⁹ Statistique Canada, Profil des communautés, www12.statcan.ca/francais/profil01/PlaceSearchForm1_F.cfm.
 - ¹⁰ Nos propos concernant l'emploi manufacturier dans la première transformation ainsi que sur la répartition et l'évolution des emplois dans les secteurs primaire et manufacturier réfèrent notamment à : Polèse, M. et R. Shearmur (2005). *La dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions périphériques du Québec*, LASER, INRS-UCS, présentation à l'ACFAS.
 - ¹¹ Le QL établit un rapport entre deux % (QL = % du Québec divisé par le % de la région). Un QL = 1 indique un niveau égal à celui du Québec; un QL < 1 reflète une proportion inférieure et un QL > 1 une part plus grande.
 - ¹² Polèse M. et R.. Shearmur avec la collaboration de P.-M. Desjardins et M. Johnson (2002), *La périphérie face à l'économie du savoir : la dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*, Montréal, INRS-UCS et l'Institut canadien de recherche sur le développement régional, 237 p. (www.inrs-ucs.quebec.ca/default.asp?p=res).

Gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain : vers un renouvellement des pratiques planificatrices ?

Mario Gauthier ¹

Institut d'urbanisme, Université de Montréal

Introduction

Dans le domaine de la planification urbaine, de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'environnement, la question de l'intégration s'impose de plus en plus comme un impératif. La notion d'intégration est au cœur du concept de développement durable qui renvoie justement à l'idée de concilier les dimensions écologiques, sociales et économiques du développement, de même qu'à articuler les échelles territoriales (du local au global) et temporelles (du court au long terme). Cependant, malgré l'engouement récent pour la question de l'intégration en matière de développement durable, la thématique de la « gestion intégrée » n'est pas nouvelle; elle s'inscrit dans le courant de remise en cause du modèle de la planification rationnelle en cours depuis les années d'après-guerre et a donné lieu à de multiples mises en pratique.

Au Québec, dans la foulée de plusieurs expériences internationales, dont celle de la *Tennessee Valley Authority* ², diverses initiatives de « gestion intégrée » – des ressources, de l'environnement et des territoires – ont été mises de l'avant avec plus ou moins de succès.

Toutefois, si la question de l'intégration n'est pas nouvelle, la généralisation du concept et des pratiques se réclamant de la « gestion intégrée » soulève plusieurs interrogations : qu'est-ce que la gestion intégrée des ressources, de l'environnement et des territoires ? Quelle est la portée théorique et pratique de cette notion sur le plan des pratiques planificatrices ? Quelles sont les leçons à tirer des expériences qué-

bécoises pionnières et plus récentes ? Quels sont les enjeux et les défis soulevés par la question de l'intégration pour les planificateurs et les gestionnaires urbains ?

Afin de contribuer à la réflexion sur la notion d'intégration dans le champ des études urbaines et environnementales, ce texte présente d'abord l'origine et les assises théoriques du concept de gestion intégrée de l'environnement, propose des définitions et décrit ses principales dimensions. La deuxième partie du texte examine trois expériences pionnières afin de situer le contexte d'émergence du modèle québécois de gestion intégrée : le Bureau d'aménagement de l'est

du Québec (BAEQ) et l'aménagement intégrée des ressources dans le Bas du Fleuve, le Plan d'aménagement de la rivière Yamaska à proximité de Montréal et le projet Archipel dans la région de Montréal. La troisième partie du texte passe en re-

vue trois exemples d'expérimentations récentes développées en marge de la procédure québécoise d'évaluation environnementale : une médiation portant sur un projet de construction au chantier maritime de Lévis, près de Québec, une concertation au moment de l'élaboration d'un projet de restauration environnementale dans le Port de Montréal et une consultation publique sur l'amélioration de la mobilité dans la région de Montréal.

Ces trois expériences ont en commun de viser à résoudre des problèmes complexes d'environnement en décroissant les approches trop sectorielles et en favorisant la négociation entre les acteurs. La conclusion propose une discussion sur la portée théorique et

La notion d'intégration est au cœur du concept de développement durable qui renvoie justement à l'idée de concilier les dimensions écologiques, sociales et économiques du développement, de même qu'à articuler les échelles territoriales (du local au global) et temporelles (du court au long terme).

pratique de ces expériences de gestion intégrée pour contribuer au renouvellement des pratiques planificatrices.

La gestion centralisée, sectorielle, fragmentée et centrée sur des objectifs préétablis par les planificateurs conduit à des solutions peu adaptées aux particularités locales.

La gestion intégrée de l'environnement : origine, assises théoriques, définitions et principales dimensions

Origine et assises théoriques

La thématique de la gestion intégrée de l'environnement s'est imposée progressivement dans les années d'après-guerre en réaction au modèle rationnel de prise de décision (*rational comprehensive planning*) qui suppose un lien direct entre la connaissance scientifique d'un problème environnemental et l'action publique pour y répondre³. Les principales caractéristiques de la gestion conventionnelle des ressources et de l'environnement, particulièrement la quête de l'optimisation et de la meilleure solution possible (*one best way*), sont alors critiquées et mises en cause non seulement par les spécialistes des sciences sociales, mais également par les professionnels eux-mêmes. La rationalité guidant la recherche de la solution optimale s'avère généralement étroite et incapable de prendre en compte la complexité des problématiques environnementales. Le caractère global et exhaustif du processus de planification, qui passe par l'analyse en profondeur de toutes les options et l'évaluation de leurs conséquences, entraîne une lourdeur bureaucratique (coûts, durée, etc.) peu propice à la résolution des problèmes. Le processus de prise de décision incrémental, par essais-erreurs-corrections, conduit à des ajustements à la marge nettement insuffisants pour résoudre les problèmes complexes. Les solutions proposées sont généralement fondées sur l'expertise des professionnels (ingénieurs, planificateurs, etc.) sans nécessairement tenir compte des valeurs et des intérêts divergents des usagers du territoire. La gestion centralisée, sectorielle, fragmentée et centrée sur des objectifs préétablis par les planificateurs conduit à des solutions peu adaptées aux particularités locales. De plus, le modèle rationnel amène les planificateurs

à surestimer la capacité prévisionnelle de la planification et à sous-estimer les difficultés de mise en œuvre sur le terrain. On observe alors des écarts considérables entre les intentions initiales et la gestion effective de l'environnement.

En réaction aux échecs et aux insuffisances du modèle rationnel de prise de décision, le courant communicationnel au sein des théories de la planification propose une démarche de planification interactive axée sur la concertation et la négociation entre les acteurs (*stakeholders*)⁴. Selon ce courant, le dialogue entre les acteurs est essentiel pour définir des valeurs et des intérêts communs nécessaires à la résolution des problématiques environnementales. Pour ce faire, les tenants de la planification interactive préconisent un recours à des stratégies visant à favoriser les échanges entre les parties prenantes; la concertation, la négociation, la médiation, la recherche de consensus et la délibération apparaissent ainsi comme des dispositifs essentiels pour organiser les discussions entre les acteurs. Selon ce courant de planification, l'interaction entre les acteurs représente le meilleur moyen pour arrimer les connaissances scientifiques des problèmes d'environnement à l'action publique pour les résoudre. La planification devient un processus interactif et politique. Pour ce faire, le courant de la planification interactive propose de revoir la relation entre les planificateurs et les usagers du territoire en conférant au planificateur un rôle de médiateur qui consiste à favoriser des débats ouverts, informés et argumentés dans la but d'atteindre une solution acceptable et appuyée par l'ensemble des parties prenantes. De ce point de vue, la planification renvoie à un processus favorisant la négociation autour de l'intérêt général. Son succès est mesuré par l'atteinte d'un accord, d'une entente ou d'une solution négociée à l'échelle du territoire. Cette conception procédurale de la planification est au cœur du concept de gestion intégrée de l'environnement.

Définitions et principales dimensions

À l'instar du concept de développement durable, la notion de « gestion intégrée de l'environnement » est polysémique⁵. Toutefois, on reconnaît généralement que cette notion s'est développée dans la foulée des initiatives visant à intégrer la planification, l'évaluation et la gestion des ressources (*Integrated Resource Planning*) et qu'elle désigne une approche stratégique et interactive qui vise à faire en sorte qu'une mul-

titude de besoins et de valeurs soient pris en compte dans le processus décisionnel. Ainsi, la gestion intégrée – des ressources, de l'environnement et des territoires – renvoie essentiellement à des procédures et à des démarches de discussion, de débat public et de concertation entre les acteurs, dont l'objectif est d'établir une compréhension commune des problèmes à traiter et de développer des plans intégrés et partagés de gestion à l'échelle des territoires. Dans la pratique, une grande diversité d'acteurs se réunissent régulièrement pour partager informations et points de vue, établir une compréhension mutuelle des problèmes et éventuellement s'entendre sur une action concertée pour les résoudre.

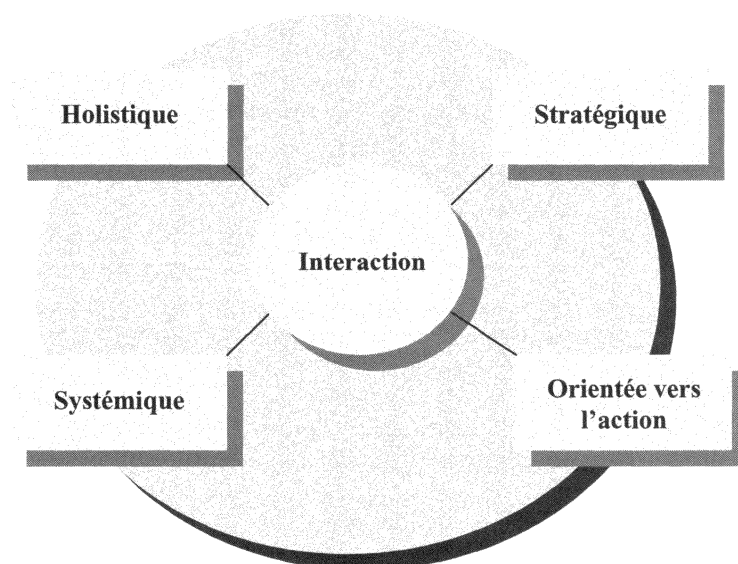
Les diverses définitions de la gestion intégrée de l'environnement comprennent généralement quatre

dimensions : holistique, systémique, stratégique et orientée vers l'action (figure 1).

Les deux premières dimensions (holistique et systémique) renvoient au contenu, aux objectifs et aux ambitions de l'intégration. L'approche est holistique parce qu'elle adopte une vision large de la question en prenant en considération les différents aspects du problème à résoudre (écologique, économique, social). Elle est également systémique en ce sens qu'elle cherche à prendre en compte les interrelations entre les composantes biophysiques et humaines du système environnemental.

Ces deux dimensions de la gestion intégrée invitent les acteurs à adopter une compréhension écosystémique et une approche interdisciplinaire pour la résolution des problèmes environnementaux.

Figure 1 – Contenu et procédure de la gestion intégrée de l'environnement



D'après Hooper et Margerum (2000).

Les dimensions stratégique et orientée vers l'action de la gestion intégrée renvoient aux procédures, aux instruments et aux moyens de mise en œuvre. Elles invitent les acteurs à concentrer leurs actions et leurs énergies sur les enjeux prioritaires et à adopter une démarche proactive orientée vers la mise en œuvre. Elles visent à réduire l'écart entre la planification et la mise en œuvre (*implementation gap*) qui caractérise la gestion conventionnelle de l'environnement.

Pour faciliter ce travail de repérage des éléments prioritaires à considérer, diverses méthodes de cadrage

basées sur la participation des acteurs en amont du processus décisionnel sont proposées. La gestion intégrée est considérée stratégique et orientée vers l'action lorsque les divers acteurs adoptent une démarche proactive axée sur l'état désiré de l'environnement en fixant des objectifs réalistes qui tiennent compte des moyens de mise en œuvre.

Cette démarche pragmatique, qui tient compte des contraintes et des opportunités de l'action, se veut suffisamment flexible pour composer avec le changement et l'incertitude. Enfin, l'interaction entre les

acteurs, à travers des procédures de discussion, de débat public et de concertation, apparaît comme le meilleur moyen pour articuler ces quatre dimensions.

L'émergence d'un modèle québécois de gestion intégrée : les expériences pionnières

Afin de rendre compte du contexte d'émergence d'un modèle québécois de gestion intégrée et de la traduction de ce concept dans la pratique, cette section examine trois expériences pionnières en matière de gestion intégrée de l'environnement : le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ) et les projets d'aménagement intégré des ressources dans le Bas du Fleuve, le Plan d'aménagement de la rivière Yamaska à proximité de Montréal et le projet Archipel dans la région de Montréal. La description et l'analyse rétrospective de ces expériences permettent de dégager quelques enseignements sur le plan du contenu (objectifs et ambitions) et des procédures (instruments et moyens d'actions).

Le BAEQ et l'aménagement intégré des ressources

L'expérience du Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ) au début des années 1960 représente l'un des premiers exercices de planification régionale et d'aménagement du territoire au Québec⁶. Chargé d'élaborer un plan intégré de développement, le BAEQ s'est appuyé sur une enquête/participation conduite par des jeunes professionnels des sciences sociales. Dans son Plan de développement de l'est du Québec, déposé en juin 1966, le BAEQ dresse un constat d'échec devant le déclin agricole et forestier de l'arrière-pays et propose, dans une optique de modernisation économique, la fermeture de certaines parties du territoire en déplaçant les populations dans des centres urbains plus dynamiques.

Cette expérience de planification, décrite comme « une entreprise d'éducation à la rationalité » et d'« animation sociale » a donné lieu, au début des années 1970, à des luttes et à des contestations importantes qui ont suscité l'émergence de projets communautaires d'aménagement intégré des ressources. Ces projets de remise en valeur des terres agricoles et forestières ont été développés en réaction au plan d'aménagement proposé par le BAEQ visant à rationaliser l'exploitation des ressources. Refusant la fermeture de leurs territoires, les organismes commu-

nautaires ont mis en place une Société régionale d'aménagement intégré des ressources possédant des fonctions de coordination et de concertation entre les acteurs. Les projets mis de l'avant se sont appuyés sur l'idée d'une exploitation rationnelle et intégrée de toutes les ressources du territoire en fonction d'un contrôle local. Même si ces expériences de relance des activités agricoles et forestières ne se sont pas avérées concluantes, près de trente ans plus tard les recherches sur l'évolution agricole de l'arrière-pays bas-laurentien font état de la consolidation d'une agroforesterie en marge d'une agriculture moderne.

Le Plan Yamaska s'est inscrit en continuité avec l'approche fonctionnelle et instrumentale du territoire.

Le Plan d'aménagement de la Rivière Yamaska

Le Plan d'aménagement de la Rivière Yamaska, réalisé sous la coordination de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) au début des années 1970, représente une première expérimentation de gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec. Pour élaborer le Plan Yamaska, l'OPDQ a initié la création d'une instance de coordination politique (un comité d'orientation interministériel) s'appuyant sur une équipe technique de mise en œuvre (comité d'exécution). La mise en place d'une instance de participation municipale sous la forme d'un comité consultatif a également été envisagée sans toutefois être concrétisée. De sorte que le Plan Yamaska, déposé en 1972, est essentiellement un projet d'experts gouvernementaux qui s'est résumé à la mise en place d'équipements visant la protection contre les inondations, la régularisation des eaux, le drainage des terres agricoles, la protection des rives contre l'érosion et l'assainissement des eaux. Ce faisant, le Plan Yamaska s'est inscrit en continuité avec l'approche fonctionnelle et instrumentale du territoire qui a caractérisé les travaux de régularisation des eaux réalisés par les entreprises privées de production hydroélectrique au début du XX^e siècle.

L'étude rétrospective de cette expérience pionnière réalisée par Jean-François Bibeault⁷ met en lumière les difficultés liées à la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec. Son analyse de cette expérimentation montre clairement le

passage d'une conception techniquement intégrée au moment de la planification à une fragmentation au moment de la mise en œuvre, révélée par la désarticulation et l'abandon de certains projets. Elle dévoile aussi les contradictions entre une logique d'efficacité globale des interventions portée par le ministère des Ressources naturelles et les diverses logiques sectorielles des autres ministères. De sorte que, « dans ce jeu d'acteurs institutionnels, on arrive parfois à des compromis, parfois à des décisions imposées sans concertation ni coordination. La puissance d'un acteur institutionnel couplée à son réseau social lui permet ainsi de s'imposer au détriment d'acteurs moins bien organisés, moins soutenus par une collectivité et financièrement moins bien pourvus »⁸.

Le projet Archipel dans la région de Montréal

Le projet Archipel, tel que conçu par le gouvernement du Québec au début des années 1980, se présente comme un vaste programme d'aménagement des divers plans d'eau de la région de Montréal⁹. Initialement créé pour répondre aux problèmes d'inondations, le projet est devenu un projet d'aménagement hydraulique à fins multiples. Le projet initial, né de la rencontre entre des objectifs de protection contre les inondations et des volontés de développer le potentiel hydroélectrique du plan d'eau montréalais, prévoyait la construction par Hydro-Québec d'une centrale hydroélectrique à la hauteur des rapides de Lachine et un contrôle des débits et des niveaux d'eau dans une perspective de conciliation des usages. Les objectifs mis de l'avant par les instances officielles sont multiples et potentiellement conflictuels : contrôle des inondations, amélioration de la qualité de l'eau, amélioration de l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau, protection des écosystèmes, mise en valeur du potentiel hydroélectrique, navigation commerciale, préservation et mise en valeur du patrimoine.

Le projet Archipel a avorté, en juin 1982, au moment de la tenue de la Table de concertation.

Afin d'harmoniser ces objectifs et de concilier les usages, les concepteurs du projet Archipel envisageaient un processus de concertation continue entre les divers usagers de la ressource. Jean Décarie et Gilles Boileau¹⁰ résument bien l'esprit et le processus

de conciliation des intérêts recherchés : « Les responsables sociaux de chacun des éléments constitutifs de l'écosystème sont appelés, concrètement, à venir défendre et développer leurs intérêts particuliers et à s'entendre sur l'intérêt général, sur un rééquilibrage du système comme tel, assuré par une gestion collective de la ressource commune ». Selon eux, l'étude de faisabilité du projet Archipel se présente comme une étude d'impact inversée puisque « à partir d'une hypothèse de projet collectif, on demande aux partenaires sociaux de réagir, de formuler leurs intentions comme leurs inquiétudes, qui devront être satisfaites, conciliées, intégrées jusqu'à ce qu'un projet acceptable, et donc faisable, émerge et se dessine plus précisément ». Toutefois, le projet Archipel a avorté, en juin 1982, au moment de la tenue de la Table de concertation, en raison justement de l'incapacité à réunir les conditions de la concertation, et à maîtriser en un même temps les conditions du marché de l'énergie. À ce moment, les élus municipaux et les principaux groupes socio-économiques ont exprimé des réticences à l'aménagement d'une centrale hydroélectrique dans les rapides de Lachine, et Hydro-Québec s'est retiré du projet en invoquant des raisons de rentabilité économique. Le projet Archipel a toutefois eu pour principale retombée la mise en place d'un projet de réseau d'espaces verts et bleus dans la région métropolitaine de Montréal.

Leçons des expériences pionnières

Que nous apprennent ces expériences pionnières en matière de planification et de gestion intégrée du territoire ? L'expérience du BAEQ nous enseigne d'abord que la participation envisagée comme un exercice d'éducation populaire et de persuasion sociale joue un rôle négligeable sur le contenu de la planification. En effet, la démarche d'enquête/participation du BAEQ s'est avérée une démarche de consultation à sens unique qui visait à changer les mentalités de la population et des usagers du territoire, dont les agriculteurs et les travailleurs de la forêt. Le processus de participation des usagers s'est transformé en une simple expérience d'éducation populaire, de sorte que le processus n'a pas permis de concilier les intérêts divergents des principaux acteurs (citoyens, élus locaux, usagers, planificateurs, gestionnaires, etc.) au moment de l'élaboration du plan. Toutefois, l'expérience de participation du BAEQ a donné lieu à une importante mobilisation de la population qui semble avoir favo-

risé, dans les décennies suivantes, la consolidation d'une agroforesterie dans le Bas-du-Fleuve.

En ce qui concerne les deux expériences pionnières de gestion intégrée de l'eau – le Plan Yamaska et le projet Archipel –, elles nous révèlent la tension constante entre, d'une part, les ambitions démesurées de l'intégration au moment de la planification et, d'autre part, la fragmentation des actions lors de la mise en œuvre. Ces expérimentations témoignent également des difficultés liées à la création d'un espace de coordination interministériel et de concertation des acteurs locaux pour prendre en compte la complexité et assurer la conciliation des intérêts divergents. De plus, elles montrent que la prégnance d'un acteur à l'étape de la planification – le ministère des Ressources naturelles dans le cas du Plan Yamaska et Hydro-Québec dans le cas du projet Archipel – entraîne souvent des problèmes liés à la hiérarchisation des objectifs ainsi que des résistances au moment de la mise en œuvre. En effet, la perspective d'implantation d'équipements et de mise en œuvre des projets – le caractère stratégique et orienté vers l'action – s'oppose souvent à la perspective de concertation visant à concilier des objectifs divergents. Enfin, ces deux expériences de gestion intégrée de l'eau sous-tendent une conception de l'intérêt général négocié localement, sans pour autant avoir prévu de procédures pour faciliter la négociation, l'harmonisation des intérêts divergents et la résolution des conflits.

Trois expériences récentes en marge de la procédure québécoise d'évaluation environnementale

Contrairement aux expériences pionnières examinées précédemment, les grands projets d'équipements assujettis à la procédure québécoise d'évaluation environnementale sont confrontés à des exigences formelles de planification et de gestion, à savoir la réalisation d'une étude des impacts sur l'environnement et la tenue d'audiences publiques sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). En outre, en raison de l'importance accordée à la participation des publics, l'approche québécoise d'évaluation environnementale est souvent considérée comme un modèle en matière de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire. Toutefois, malgré ses forces reconnues – rigueur, clarté, accessibilité, transparence, crédibilité, etc. – cette procédure

présente aussi de nombreuses faiblesses : les audiences publiques interviennent tardivement dans le processus décisionnel, elles confinent le public dans une position réactive et on leur reproche d'être longues, coûteuses et de favoriser les conflits et les oppositions. Les démarches de médiation, de concertation au moment de l'élaboration des projets et de consultation sur les politiques se sont développées pour palier ces insuffisances. À travers l'examen de trois cas récents, l'objectif de cette section est de présenter ces innovations procédurales visant à assurer une gestion intégrée de l'environnement.

La perspective d'implantation d'équipements et de mise en œuvre des projets – le caractère stratégique et orienté vers l'action – s'oppose souvent à la perspective de concertation visant à concilier des objectifs divergents.

La médiation environnementale : le cas d'un projet de construction d'une cour d'entreposage d'acier au chantier maritime MIL Davie, à Lévis

Afin d'assurer sa compétitivité sur le marché international et de stabiliser son niveau d'emploi, la compagnie MIL Davie a entrepris, au milieu des années 1990, de réorienter ses activités en construisant des navires marchands (pétroliers et vraquiers). Pour ce faire, la compagnie a élaboré un projet qui consiste essentiellement à améliorer la productivité de son chantier maritime situé à Lévis, près de Québec, en aménageant une cour d'entreposage d'acier et deux nouveaux ateliers. Le projet initial, qui impliquait un remblayage important dans le fleuve Saint-Laurent, aurait entraîné la destruction d'une partie d'un herbier (marais de l'Anse-aux-Sauvages), la perte d'un habitat reconnu pour la faune et la destruction d'un boisé en bordure du marais. La réalisation du projet aurait également eu des effets importants sur le paysage en limitant l'accès visuel aux secteurs de Beauport et de la Côte-de-Beaupré.

La médiation environnementale¹¹ entreprise par le BAPE à la suite des demandes d'audiences publiques de trois organismes préoccupés par la conservation des milieux humides a permis aux parties de ratifier une entente. Celle-ci prévoit, entre autres, que le promoteur s'engage à acheter du Port de Québec un

marais de 27 hectares (l'Anse Gilmour) et à le céder à un organisme voué à la conservation de ce territoire. La compagnie s'est également engagée à ne réaliser que la première phase de son projet sur sa propriété de l'Anse-aux-Sauvages, à soumettre la seconde phase à l'analyse d'experts indépendants et à appuyer la tenue d'une consultation publique sur tout nouveau projet dans cette zone. En contrepartie, les groupes écologistes acceptent de reconnaître le bien-fondé de la réalisation du projet et renoncent à leur droit à une audience publique sur le remblai fluvial. En somme, la démarche de médiation a permis aux parties prenantes de s'entendre non seulement sur le bien-fondé de la réalisation du projet, mais également sur la protection et la mise en valeur des milieux naturels situés à proximité du chantier maritime de Lévis.

La concertation à l'étape de l'élaboration du projet : le cas de la restauration environnementale d'un secteur de la zone portuaire de Montréal

Au début des années 1990, à la suite des épisodes de remise en suspension des sédiments contaminés dans un secteur du Port de Montréal et dans le cadre de son *Plan d'action Saint-Laurent*, Environnement Canada a suscité la formation d'un groupe de travail dans le but de réaliser une restauration environnementale du site¹². Ce groupe de travail, composé de représentants de l'administration portuaire de Montréal et des entreprises riveraines (une usine d'affinage des métaux et des pétrolières), a réalisé plusieurs études et s'est transformé par la suite en Groupe de restauration afin de développer un projet commun de décontamination du site. Le Groupe de restauration s'est ensuite adjoint un Comité consultatif chargé de favoriser le consensus entre les entreprises concernées et de susciter la participation de la population au processus décisionnel. Le Comité consultatif, initié par la Comité ZIP (Zone d'intervention prioritaire) Jacques-Cartier, réunit des représentants socio-économiques (comités de citoyens, associations de défense de l'environnement, etc.), des représentants des gouvernements (fédéral, provincial et municipal) ainsi que les membres du Groupe de restauration.

Les échanges et les négociations entre ces divers intervenants, qui se sont échelonnés sur plusieurs années, ont essentiellement porté sur les engagements financiers des entreprises et du Port de Montréal, sur la nature et le niveau de décontamination à atteindre, les options de traitement et la gestion des sédiments

suite à leur retrait du lit du fleuve. Les travaux conjoints du Groupe de restauration et du Comité consultatif ont également favorisé l'expression des préoccupations de la population en ce qui a trait au mode de traitement des sédiments (exportation des sédiments traités, confinement des sédiments, etc.), à la gestion des nuisances pendant les travaux (odeurs, transport des sédiments, etc.) ainsi qu'aux modalités d'information, de consultation publique et de suivi environnemental du projet. Les résultats de cette démarche de concertation au moment de l'élaboration du projet sont de plusieurs ordres. La concertation a d'abord favorisé la formation du Groupe de restauration réunissant les entreprises industrielles et le Port de Montréal. Les négociations entre les acteurs ont également permis la ratification d'une entente liant le Groupe de restauration et les gouvernements sur un projet de restauration environnementale évalué à 6,9 M\$ qui serait complété à l'été 2006. Le projet a également fait l'objet d'une évaluation des impacts sur l'environnement en concertation avec les acteurs en amont des audiences publiques formelles du BAPE. En outre, le projet prévoit une démarche active de suivi environnemental associant les principaux acteurs concernés.

La consultation sur une politique : les travaux de la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud

Dans le contexte des grandes orientations et des objectifs énoncés dans le *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal*, adopté en 2000, le ministère des Transports du Québec a créé, en janvier 2001, une commission chargée d'examiner l'opportunité d'établir un nouveau lien de transport reliant l'île de Montréal à la Rive-Sud¹³. Cette solution avait été identifiée pour répondre au problème de la congestion routière et améliorer la fluidité de la circulation vers le centre-ville de l'agglomération. Toutefois, dès le départ, les activités de consultation se sont situées en amont des projets concrets d'infrastructures routières à l'étape stratégique de la planification, de sorte que les débats se sont rapidement élargis à l'examen d'enjeux stratégiques tels que la gestion de la demande, le financement des infrastructures, l'émission des gaz à effet de serre, la qualité de vie et la santé.

Les différentes activités d'évaluation et de consultation qui se sont échelonnées sur une période de deux

ans – rencontres thématiques, sondages, études d'experts, audiences publiques, etc. – ont permis aux acteurs de mieux cerner la nature et l'ampleur des problèmes reliés à la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud. De la sorte, les travaux de la commission ont rempli une fonction de cadrage des enjeux en identifiant les préoccupations et les problèmes importants et en précisant l'information nécessaire à la prise de décision ainsi que les incertitudes. Ils ont également favorisé l'établissement d'un consensus sur la nécessité d'élaborer un cadre de travail intégré combinant un éventail de solutions incluant les transports en commun, les investissements routiers et la gestion de la demande. Enfin, ils ont permis d'identifier les projets routiers et de transports en commun susceptibles d'être réalisés. En somme, les travaux de la commission ont favorisé les discussions sur les grandes orientations stratégiques, les options, les combinaisons de solutions et l'éventail des scénarios et ce, dans un contexte d'interaction entre les acteurs et de participation publique situé en amont du processus décisionnel et à l'échelle du territoire métropolitain.

Conclusion

L'appel croissant en faveur d'une gestion intégrée des ressources, de l'environnement et des territoires et la multiplication des pratiques s'en réclamant soulèvent plusieurs interrogations sur le plan des pratiques planificatrices. Si le concept est relativement bien défini et possède de bonnes assises théoriques, il n'en demeure pas moins que, dans la pratique, la gestion intégrée n'est pas facile à mettre en œuvre. Alors que les expériences pionnières se sont avérées plus ou moins fructueuses en raison des déficiences sur le plan procédural, il est permis de se demander si les expériences récentes ne misent justement pas trop sur des procédures d'interactions entre les acteurs – médiation, concertation, consultation – au détriment du contenu, des objectifs et des ambitions de l'intégration. En effet, pour les planificateurs et les gestionnaires urbains, l'intégration signifie non seulement de répondre aux enjeux et aux défis de la coordination interministérielle et de l'interaction entre les acteurs, mais aussi aux impératifs d'une vision holistique et écosystémique des problématiques d'aménagement. En ce sens, la gestion intégrée ne peut se résumer à prévoir des procédures de concertation, de débat public ou de médiation; elle doit également s'assurer de développer des outils et des moyens de planification

(études, diagnostics, scénarios, évaluations, etc.) aptes à favoriser l'intégration. En définitive, le défi de la gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain est double : penser à la fois le contenu et les procédures de l'intégration. ■

La gestion intégrée ne peut se résumer à prévoir des procédures de concertation, de débat public ou de médiation.

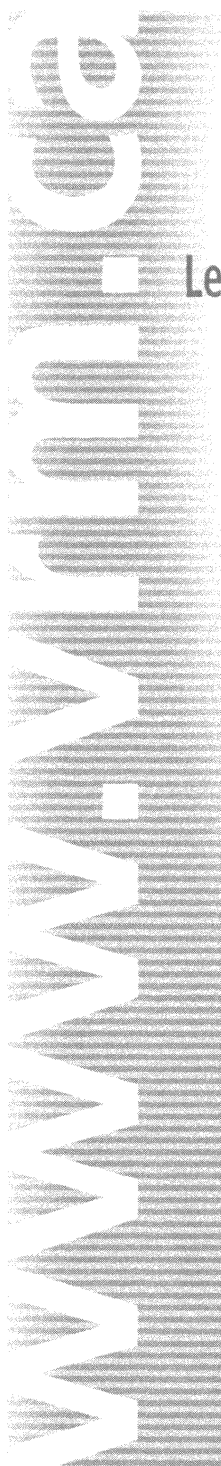
Remerciements

L'auteur remercie Gérard Beaudet de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal et Jean-François Bibeault du Centre Saint-Laurent de Environnement Canada pour leurs commentaires et suggestions sur une première version de ce texte.

Notes et références

- ¹ Mario Gauthier est professeur invité à l'Institut d'urbanisme de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal.
- ² Dans le contexte de la Grande Dépression des années 1930, le président des États-Unis, Franklin Roosevelt, a demandé au Congrès américain de créer une agence innovatrice, la *Tennessee Valley Authority*, chargée d'assurer une gestion intégrée des ressources de ce bassin versant en adoptant une démarche de résolution de problèmes et de conciliation des usages (production hydroélectrique, navigation, contrôle des inondations, érosion des sols, prévention de la malaria, etc.). Pour plus de détails, voir : *A Short History of TVA. From the New Deal to a New Century* (<http://www.tva.gov/abouttva/history.htm>).
- ³ Sur la crise du modèle de la planification rationnelle et la critique de la raison technique et scientifique, voir : Alexander, E.R. (1984). « After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown », *Journal of American Planning Association*, vol. 50, n° 1, p. 62-69; Hamel, P. (1996). « Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action », dans R. Tessier et J.-G. Vaillancourt (dir.), *La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 61-74.
- ⁴ La planification interactive renvoie au tournant communicationnel au sein des théories de la planification qui s'inspire de la philosophie de l'agir communicationnel de Jürgen Habermas. Pour plus de détails, voir : Hamel, P. (1997). « La critique post-moderne et le courant communi-

- cationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile », *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 114, p. 311-322 ; Healey, P. (1993). « Planning Through Debate : The Communicative Turn in Planning Theory », dans F. Fischer et J. Forester (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, p. 233-253.
- ⁵ Sur le concept de gestion intégrée de l'environnement, voir entre autres : Born, S.M. et W.C. Sonzogni (1995). « Integrated Environmental Management : Strengthening the Conceptualization », *Environmental Management*, vol. 19, n° 2, p. 167-181 ; Hooper, B.P. et R.D. Margerum (2000). « Integrated Watershed Management for River Conservation : Perspectives from Experiences in Australia and the United States », dans P.J. Boon, B.R. Davies et G.E. Petts (dir.), *Global Perspective on River Conservation : Science, Policy and Practice*, John Wiley & Sons, p. 509-517 ; Margerum, R.D. (1997). « Integrated Approaches to Environmental Planning and Management », *Journal of Planning Literature*, vol. 11, n° 4, p. 459-475 ; Margerum, R.D. (1999). « Integrated Environmental Management : the Foundation for Successful Practice », *Environmental Management*, vol. 24, n° 2, p. 151-166 ; Margerum, R.D. et S.M. Born (1995). « Integrated Environmental Management : Moving from Theory to Practice », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 38, n° 3, p. 371-390.
- ⁶ Sur le BAEQ et les projets d'aménagement intégrée des ressources dans le Bas-du-Fleuve, voir : Anger, P. et L. Dion (1971). *Participation et planification régionale : l'expérience du Bureau d'aménagement de l'est du Québec (1963-1966)*, rapport de recherche, Université Laval, 319 p ; Dionne, H. et al. (1983). *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*, Université du Québec à Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec, 351 p ; Godbout, J.T. (1983). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 190 p ; Jean, B. (1997). *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*, Sainte-Foy, PUQ, 318 p.
- ⁷ Bibeault, J.-F. (1997). « L'émergence d'un modèle québécois de gestion de l'eau à la rencontre des territoires et des réseaux », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Montréal, L'Harmattan, p. 325-343 ; Bibeault, J.-F. (2003). « La gestion intégrée de l'eau : dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques », *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 132, p. 389-411.
- ⁸ Bibeault, J.-F. (2003), *op. cit.*, p. 403.
- ⁹ Sur le projet Archipel dans la région de Montréal, voir : Décarie, J. (1987). « L'archipel après Archipel », conférence « Hydro-Québec » de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, 3 novembre ; Décarie, J. et G. Boileau (1983). « Le projet Archipel : une réflexion et une discussion géographiques », *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 27, n° 71, p. 323-340 ; Soubeyran, O. (1986). « L'évolution de la planification environnementale en matière de loisirs touristiques à Montréal : vers un aménagement intégrée de "l'espace bleu ?" », dans P. Georges (dir.), *La géographie du Canada*, Presses universitaires de Bordeaux, p. 199-214.
- ¹⁰ Décarie, J. et G. Boileau (1983), *op. cit.*, p. 330 et 331.
- ¹¹ Pour une analyse exhaustive de cette innovation procédurale et un bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale, voir : Gauthier, M. (1998). *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*, thèse de doctorat en études urbaines, UQAM, 317 p ; sur le projet de la compagnie MIL Davie, le lecteur pourra se référer au rapport d'enquête et de médiation n° 96 du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- ¹² Pour une analyse détaillée de cette expérience de concertation, voir : Lepage, L., M. Gauthier et P. Champagne, (2003). « Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines », *Sociologies Pratiques*, n° 7, p. 65-89 ; sur le projet de restauration environnementale du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal, le lecteur pourra consulter l'étude d'impact sur l'environnement déposée au ministre de l'Environnement du Québec (Desseau Soprin, mai 2004) ainsi que le compte rendu de la période d'information et de consultation publiques du BAPE tenue du 18 mai au 2 juillet 2004.
- ¹³ Pour plus de détails sur les travaux de la commission, voir : Gauthier, M., L. Lepage et S. Tremblay (2002). *Stratégies d'intervention pour améliorer la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud : évaluation environnementale stratégique et concertation en amont du processus décisionnel*, rapport final déposé à la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, UQAM, septembre, 45 p ; Québec (2003). *Mieux se déplacer entre Montréal et la Rive-Sud*, Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud, Gouvernement du Québec, 197 p.



Le **réseau** *interuniversitaire* **d'études urbaines** **et régionales**



Les **thématiques VRM**

- Politique de la ville
- Société
- Économie et emploi
- Développement local
- Aménagement et planification
- Environnement
- Histoire urbaine et régionale

Les **produits VRM**

- Publications et recensions
- Modélisation économique et géopolitique
- Bibliographies thématiques
- Actes de colloques et de séminaires
- Répertoire de la recherche au Québec
- Répertoire de sites Internet

www.vrm.ca

La « démarche-action Montréal-nord », une approche territoriale visant à développer des interventions intégrées

Danièle Aveline, Ministère des Affaires municipales et des Régions ¹

André Bergeron, Direction de Santé publique de Montréal

Introduction

La situation des personnes défavorisées à Montréal est connue. Plusieurs secteurs de la ville comptent des proportions importantes de personnes vivant sous le seuil de faible revenu. Face à cet état de choses, la Conférence administrative régionale – Développement social (CAR-DS), qui regroupe les directions régionales des ministères à vocation sociale et économique, souhaitait « explorer une approche intersectorielle visant à développer des interventions intégrées dans des territoires où se concentrent de multiples facteurs de défavorisation » (*Cadre d'intervention, décembre 2001*). C'est ainsi qu'est né un projet pilote dans le territoire de Montréal-Nord, un nouvel arrondissement de la ville de Montréal. Le but de l'intervention était de « mettre en œuvre une stratégie de concertation interministérielle au niveau régional afin de soutenir des projets locaux visant l'amélioration des conditions de vie des personnes démunies résidant dans les territoires ciblés ». Plus spécifiquement, on visait à « mettre de l'avant de nouvelles manières de faire, à établir de nouvelles solidarités entre les acteurs institutionnels locaux et régionaux, les intervenants sociaux et la communauté ». Nous présentons dans ce texte l'intervention qui se déroule à Montréal-Nord, son fonctionnement et ses processus, et nous tentons de répondre à la question suivante : cette façon de vivre la concertation fait-elle une différence dans les pratiques et dans l'atteinte des objectifs ?

Pourquoi Montréal-Nord ?

Montréal-Nord est une ancienne municipalité qui a été fusionnée à la ville de Montréal en 2002; elle constitue maintenant l'un des arrondissements de la

ville. Une étude sur la défavorisation à Montréal ² a permis de faire ressortir, dans un premier temps, les territoires les plus touchés par la pauvreté sociale et économique. À l'aide de certains indicateurs de pauvreté tels la faible scolarité, les faibles revenus, le taux de chômage élevé, les ménages allouant plus de 30 % de leur revenu au loyer, les familles monoparentales, l'aide sociale, Montréal-Nord est ressorti comme le deuxième quartier le plus défavorisé sur l'Île de Montréal. Dans un deuxième temps, une ana-

Montréal-Nord est ressorti comme le deuxième quartier le plus défavorisé sur l'Île de Montréal.

lyse des dépenses publiques allouées à chacun des territoires sur le plan social a permis de faire ressortir des disparités impor-

tautes. Le territoire de Montréal-Nord a été choisi parce qu'il est marqué par une grande défavorisation ainsi qu'un ratio moins élevé des dépenses publiques.

La démarche-action : structure et fonctionnement

Pour atteindre les objectifs proposés, une structure fonctionnelle simple a été mise en place (figure 1). Elle est composée essentiellement d'un comité de pilotage régional-local, de deux comités de projets et d'un comité d'évaluation. Le comité de pilotage regroupe les acteurs essentiels de la démarche : représentants des instances régionales, représentants des institutions locales et représentants des groupes communautaires. Ce comité constitue la « plaque tournante » de la démarche.

Deux comités de projet coordonnent les actions principales de la démarche-action. Le projet « Soutien aux jeunes familles » vise à outiller et à accompagner les jeunes familles défavorisées pour lutter contre la pauvreté et sa perpétuation de génération en génération. Quant au projet « Un itinéraire pour tous », il vise à

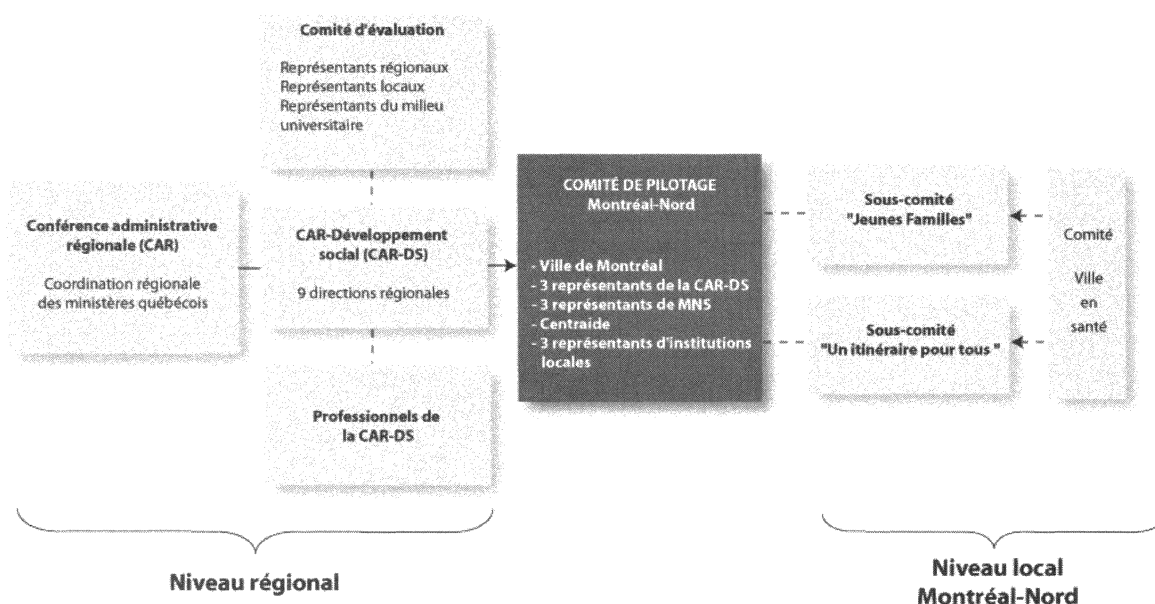
mobiliser la communauté du secteur Nord-Est pour améliorer son milieu de vie, notamment par la mise sur pied d'un centre socio-communautaire.

Ces projets ont été proposés par l'instance de concertation locale du mouvement des « Villes en santé ». Ils ont été élaborés par les acteurs locaux, et les partenaires régionaux se sont engagés à favoriser le financement des activités. Il y a très peu de nouveaux

programmes destinés spécifiquement aux actions entreprises, mais des sommes importantes provenant de diverses sources sont canalisées dans ces projets.

Enfin, le comité d'évaluation accompagne la démarche de façon régulière. Avec l'approche participative et réflexive adoptée pour le devis, l'évaluation amène les participants à analyser constamment leur action et à la modifier s'il y a lieu.

Figure 1 - Organigramme fonctionnel



Originalité de la démarche

L'originalité de cette démarche ne réside pas tant dans les objectifs, qui ne sont pas nouveaux, ni dans les actions, mais plutôt dans l'approche et les processus. Cette approche vise à faciliter, harmoniser, lier, soutenir; elle se veut une « valeur ajoutée » à des éléments existants. Le suivi et la continuité sont majeurs; les processus pour implanter cette approche sont importants également.

L'élément central de la démarche est l'articulation entre le niveau local et le niveau régional. L'articulation se traduit dans un mécanisme de suivi, le Comité de pilotage régional-local. Le comité de pilotage est une instance pivot qui coordonne l'ensemble de la démarche. Ce comité favorise la concertation tant verticale, entre les instances régionales et les organismes locaux, que horizontale, entre les organismes locaux, communautaires et institutionnels. Les acteurs du ni-

veau local et ceux des ministères bailleurs de fonds participent donc à la même instance, ce qui est nouveau. Les intervenants des ministères, à l'origine de la démarche, souhaitent jouer un rôle plus actif que de simplement approuver des plans d'action et allouer des budgets; ils se considèrent donc « acteurs », d'une certaine façon, même si leur rôle n'en est pas un de premier plan.

L'approche transversale constitue un autre élément important de la démarche. Les acteurs ont adopté une façon nouvelle d'intervenir, mettant en lien divers programmes et services gouvernementaux dans l'optique d'une approche plus globale, ce qui ne se fait pas couramment. Au Québec, on a plutôt tendance à intervenir en « silo » (pas d'arrimage entre les services offerts). Cette approche considère l'ensemble des problématiques et vise à développer diverses actions interreliées. Enfin, l'ensemble de la communauté définit les priorités, alors que les organismes publics et les

organismes communautaires tentent d'harmoniser leurs interventions. C'est une approche de développement de la communauté par la communauté elle-même, ce qu'on appelle en « bon français » inspiré de l'américain l'*empowerment*. Plutôt que de définir des programmes, on demande aux acteurs du milieu ce qu'ils souhaitent réaliser et on propose de les soutenir, de faciliter les choses en adaptant les programmes.

Conditions de succès

Certaines conditions ont facilité l'émergence de cette démarche et d'autres se sont ajoutées pour en assurer le succès. Au début, il y a eu *convergences d'idées et d'événements*. Le fait d'impliquer une instance de concertation comme « Montréal-Nord en santé » dans le choix des priorités a permis de s'inspirer d'une vision du quartier et de son développement relativement partagée par l'ensemble. De plus, à la suite de la fusion municipale, le Sommet de Montréal, précédé du sommet d'arrondissement, a permis de réunir les principaux acteurs de Montréal-Nord et d'identifier des priorités locales. Le *leadership* exercé par les responsables de la ville dans l'arrondissement et par des organismes du milieu dans les comités a favorisé le démarrage rapide des actions.

La nouveauté et la flexibilité de l'approche entrent aussi en ligne de compte. Ce qui a été appliqué, ce n'est *pas un programme de subvention* auquel les organismes auraient dû se conformer, mais plutôt une adaptation et un enrichissement de programmes existants. Ainsi, il n'y avait pas de budget disponible au début, sauf pour un coup de pouce à la planification. Le financement des projets s'est effectué au fur et à mesure de leur développement par des réorientations et des transferts. Cela évite la rigidité des programmes, mais c'est évidemment plus aléatoire.

Les liens et la continuité entre les éléments de la structure sont importants également. Il n'y a pas de hiatus entre le comité de pilotage, les comités de projets et le comité d'évaluation. Il n'y a pas de hiérarchie entre les comités; par exemple, il n'y a pas un comité directeur composé de décideurs, des comités d'action avec des acteurs différents et une équipe d'évaluation en parallèle avec des experts externes. Même si certaines personnes ne participent qu'à une seule instance, plusieurs autres participent à deux ou

trois comités. Ces liens ne sont pas formels et l'information circule rapidement et librement de l'un à l'autre.

Tout cela est la conséquence ou la cause, ou les deux, d'un *climat de confiance* qui règne dans la démarche. Il existe une connivence, une complicité entre les acteurs qui incluent même les partenaires régionaux. Cela rejoint un mot de Gérard Divay, expert en revitalisation urbaine, qui croit que les acteurs d'une telle démarche doivent devenir des « conspirateurs », des gens qui s'entendent pour travailler ensemble étroitement et aller chercher les ressources dont ils ont besoin.

Enfin, une grande *participation* caractérise la démarche-action. Beaucoup de personnes participent aux quatre comités décrits ainsi qu'à plusieurs sous-comités mis en place pour des activités spécifiques (près de 90 intervenants et citoyens). La participation est vécue à tous les niveaux, toutes les étapes, toutes les instances. Il en est de même pour les citoyens qui participent à des comités et qui se mobilisent particulièrement autour de l'un des deux projets d'intervention.

**C'est une approche de
développement de la communauté
par la communauté elle-même.**

L'évaluation

L'évaluation adopte le même modèle intersectoriel que l'ensemble de la démarche. Elle est gérée par un comité représentant les divers partenaires qui participent aux actions. Elle préconise une approche participative et réflexive qui se traduit par la participation des acteurs à la définition des outils et à leur utilisation sur une base régulière. Les objectifs poursuivis sont de quatre ordres :

- mise en place de l'approche participative;
- évaluation du processus de la démarche;
- évaluation du rôle de la CAR-DS comme acteur en développement social;
- évaluation des résultats.

Les deux premiers volets ont été réalisés depuis un an, et le comité d'évaluation en est maintenant rendu à la phase d'évaluation des résultats.

Il importe de faire des liens avec les autres projets montréalais de revitalisation et de susciter la réflexion et le développement des connaissances sur ce type d'intervention territoriale concertée

Premiers résultats observés

Après une année de fonctionnement, certaines constatations nous permettent d'estimer que des objectifs sont atteints :

- des budgets ont été affectés directement aux deux grands projets par diverses organisations (ministères, organismes publics, ville, secteur privé); à lui seul le bâtiment du centre socio-communautaire compte pour plus de 12 millions \$;
 - d'autres budgets sectoriels régionaux sont venus soutenir les interventions (par exemple, en éducation, le projet « Éveil à la lecture »);
 - les programmes ont été utilisés de façon plus souple pour s'adapter aux besoins locaux et ils ont été enrichis de volets complémentaires, comme d'autres activités auprès des jeunes familles;
 - des liens se sont tissés entre les organismes communautaires, la ville, les organismes gouvernementaux et le privé;
 - au niveau local, le milieu a appris à travailler autrement, et cette stratégie d'approche globale et de mise en réseau des ressources s'applique à d'autres projets (dans le logement par exemple);
 - les interventions des ministères s'harmonisent au niveau régional, entre autres pour le choix des quartiers prioritaires d'intervention, et tendent à faire des liens entre les programmes appliqués;
- Montréal-Nord devient un territoire où s'expérimentent de nouvelles approches de lutte à la pauvreté en mobilisant, de façon concomitante, les décideurs de divers niveaux (régional, local).

Conclusion

Au cours de 2005, certains défis nous attendent :

- maintenir la cohésion du partenariat entre les organismes publics, communautaires et privés;
- accentuer l'harmonisation entre les directions régionales des ministères;
- améliorer les communications entre les divers groupes de travail;
- conserver une démarche évolutive et éviter d'en faire un programme institutionnalisé;
- évaluer les impacts réels sur la population et l'organisation des services ainsi que l'atteinte des objectifs;
- et, le plus ardu, poursuivre la démarche malgré un contexte politique en changement, sinon en bouleversement.

Comme la « Démarche-action » s'inscrit dans la mouvance de la revitalisation urbaine en cours présentement au Québec, il importe également de faire des liens avec les autres projets montréalais de revitalisation et de susciter la réflexion et le développement des connaissances sur ce type d'intervention territoriale concertée. ■

Note et référence

- ¹ Danielle Aveline est conseillère au Ministère des Affaires municipales et des Régions; André Bergeron est agent de planification, Développement social et Liaison municipale, à la Direction de la santé publique.
- ² MAMM (2001). *Portrait de la défavorisation et des investissements sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal*, mai.

La revitalisation urbaine : l'action publique locale peut-elle vraiment dépasser le « mur » de l'intégration ?

Gérard Divay¹
INRS-UCS

Les caractéristiques de la revitalisation urbaine intégrée

Les quartiers défavorisés des villes ont, dans plusieurs pays, fait l'objet, au cours des années 1990, d'une attention politique particulière, parfois avivée par des explosions de violence. Ces quartiers peuvent être situés au centre comme en périphérie des agglomérations. Même s'ils sont plus ou moins hétérogènes, ils concentrent surtout des pauvres et cumulent, à des degrés divers, des handicaps, mesurés comme des écarts à la moyenne d'agglomération, sur plusieurs plans (faible qualité des logements et du milieu physique, accessibilité réduite aux opportunités urbaines, chômage, état de santé, etc.). Ils ont reçu des appellations différentes dont plusieurs (par exemple « en crise », « sensibles », « prioritaires »...) témoignent des inquiétudes et des préoccupations qu'ils suscitent parmi les élites urbaines, sinon dans toute la population.

Leur situation a occasionné de multiples initiatives prises par des groupes communautaires ou par les pouvoirs publics. Des politiques nationales ont été mises de l'avant; par exemple, en France la Politique de la Ville, en Angleterre la Neighborhood Renewal Strategy, en Allemagne la Soziale Stadt. Les expériences européennes qui s'inscrivent dans le courant du développement social urbain ont fait l'objet de nombreuses études comparatives et de quelques bilans. Au Québec, des quartiers semblables ont connu un foisonnement d'initiatives communautaires qui s'apparentent aux expériences de développement social urbain, comme le soulignent Jacques L. Boucher et Louis Favreau². Des villes ont aussi lancé des opérations qu'elles qualifient de revitalisation urbaine

intégrée et qui mettent à contribution des programmes gouvernementaux sans qu'il n'y ait de politique spécifique des gouvernements supérieurs sur ce thème³.

Par delà les différences nationales, ces diverses interventions se ressemblent sur un certain nombre de caractéristiques dont la présence est plus ou moins accentuée et variable dans le temps. Pour Quartiers en crise, il s'agit d'approches « globales », « transversales et interpartenariales »; ces approches sont aussi territorialisées⁴. En synthèse du projet de recherche UGIS, les auteurs notent des « striking similarities between (emerging) concepts and processes (globali-

sation, social exclusion, social cohesion), problem description (high unemployment, ethnic tensions, ageing populations, unemployment), policy rhetoric

and objectives (increasing sustainability and social cohesion) and policy techniques (area-based policies, co-opération, networking, participation) »⁵. Dans une autre étude comparative européenne, Geddes et Benington font ressortir les thèmes convergents de « social exclusion », « partnership » et « local governance »⁶.

La notion d'intégration se présente comme un leitmotiv dans toutes ces expériences; elle caractérise autant les résultats attendus que la démarche d'action publique préconisée pour les atteindre. Les résultats attendus se situent sur deux plans qui sont intimement liés dans les démarches, sans que leurs interactions ne soient toujours explicitées⁷ : le quartier et les personnes qui vivent dans ces quartiers, notamment les pauvres.

L'intégration des personnes est plus souvent explicitée sous les termes d'inclusion sociale, de réinsertion

La notion d'intégration caractérise autant les résultats attendus que la démarche d'action publique préconisée pour les atteindre.

ou encore « d'activation » et vise toutes les sphères de la vie. Il s'agit surtout de la réintégration sur le marché du travail. De nombreuses mesures visent l'employabilité, la création d'emplois ou l'accès aux emplois pour les chômeurs ou les travailleurs à statut précaire de ces quartiers. Mais des efforts sont aussi mis de l'avant pour développer l'intégration sociale, au sens large, de l'amélioration des comportements de civilité à l'insertion dans des réseaux et au renforcement du capital social individuel. On s'attend, en outre, sur un plan plus politique, à ce que les citoyens de ces quartiers participent intensément au processus de revitalisation, à la définition des projets ainsi qu'à leur mise en œuvre.

Si les résultats de la revitalisation se placent sous le signe de l'intégration, la démarche l'est encore plus.

L'intégration de ces quartiers à la ville a plusieurs dimensions. Souvent ces quartiers sont enclavés physiquement et habituellement stigmatisés socialement. L'ambition de la revitalisation urbaine est de mieux les raccorder au reste de la ville en aménageant les barrières physiques, en améliorant l'accessibilité en général et au besoin en modifiant substantiellement le cadre bâti (modification de la grille de rue et/ou démolition-reconstruction). Mais elle cherche plus globalement à modifier l'image de ces quartiers, notamment en diversifiant la composition sociale et en décloisonnant le marché résidentiel local. Comme ces quartiers de pauvreté concentrée sont supposés handicaper leurs résidents dans leurs chances de réussite économique et sociale, la revitalisation intégrée cherche à briser le moule dans ses dimensions économique et sociale.

L'intégration du quartier touche aussi au plan politique, avec plus d'ambiguïté. Certes, l'*empowerment* du quartier est valorisé, tout comme la participation des citoyens. Mais la recherche d'une prise en charge des problèmes et des transformations du quartier par les résidents doit composer avec les institutions et les politiques en place. Elle apparaît parfois moins comme un résultat attendu pour le long terme que comme un moyen utile pendant la phase de transformation, qu'on pourrait aussi qualifier de « normalisation », puisque la revitalisation vise à ce qu'en bout de ligne, le quartier soit moins différent sur tous les plans.

Si les résultats de la revitalisation se placent sous le signe de l'intégration, la démarche l'est encore plus. Elle tente de mobiliser l'ensemble du système local d'action publique sous ce qu'on peut appeler une maxime des 5 M. La revitalisation urbaine intégrée se veut à la fois multisectorielle, multisphères, multi-échelons, multiniveaux et multipartenaires.

- Multisectorielle : des interventions sont mises de l'avant dans plusieurs secteurs ou domaines : le cadre bâti, la formation, l'éducation, la sécurité, l'emploi, la culture... et si possible, chaque intervention sectorielle tient compte des autres, voire les suscite.
- Multiéchelons : la revitalisation urbaine intégrée concentre ses projets sur de petits territoires, d'ailleurs de tailles très disparates. Mais en même temps, elle suppose ou appelle des interventions à une échelle plus vaste, la ville ou l'agglomération, pour des raisons évidentes; les problèmes d'emploi ne se règlent pas au niveau d'une unité de voisinage et l'amélioration de l'accessibilité passe souvent par une action sur tout le réseau.
- Multisphères : la revitalisation urbaine ne mise pas seulement sur les mesures gouvernementales et les interventions des organismes publics; elle met largement à contribution les initiatives du monde associatif et communautaire et tente d'intéresser les entreprises privées. Les sphères publiques, privées et associatives sont donc conviées au projet collectif local.
- Multiniveaux d'organisation sociale : les actions touchent les individus (il faut les intégrer en développant leurs atouts), les organisations de toutes natures et les réseaux sociaux et interorganisationnels qui ont une incidence locale. Elles s'adressent autant aux valeurs qu'aux comportements.
- Multipartenaires : avec les quatre intentions précédentes, tous les acteurs locaux sont potentiellement interpellés. La revitalisation souhaite que cette interpellation se traduise par un engagement; tous devraient être partie prenante et apporter une contribution.

Cette maxime des 5 M rend compte d'une première dimension de l'intégration dans ces démarches, qui

qualifie leur caractère global ou holistique. L'intégration signifie l'inclusion des préoccupations sur tous les éléments de la vie locale. Mais une seconde dimension est aussi présente. L'intégration répond à une ambition de cohérence entre ces éléments; elle part de postulats plus ou moins explicites sur l'interdépendance dans les évolutions sectorielles et sur la possibilité de susciter une complémentarité dans les contributions.

L'intégration de la démarche dans sa double dimension est considérée comme nécessaire pour atteindre les résultats attendus d'intégration urbaine et sociale. Elle relève donc d'une cohérence instrumentale. Mais elle est aussi valorisée en tant que telle; elle se considère alors comme une expérimentation de nouveaux modes de gouvernance urbaine ou même comme prototype d'une nouvelle gouvernance. Plusieurs analyses la questionnent sous cet angle.

Dans cet article, nous n'interrogeons pas les postulats et la performance au plan des résultats attendus, ni l'influence réelle du degré d'intégration dans la démarche sur les résultats. Nous limitons l'exposé à l'intégration dans la démarche.

Les modalités de l'intégration dans la démarche de revitalisation

L'intégration se déploie concrètement par la constitution de partenariats. Comme les études de certaines expériences et les analyses comparatives le montrent, ces partenariats sont extrêmement diversifiés. À l'intérieur d'une même municipalité et d'un même programme (c'est le cas à Montréal), ils peuvent prendre des formes bien différentes, reflétant les multiples configurations locales des forces externes et des rapports entre les acteurs locaux. Ces partenariats peuvent présenter des différences sur plusieurs plans.

- Leur composition : plus ou moins larges, ils rassemblent en proportion très variable des représentants des sphères publique, associative et privée; les secteurs de nature sociale sont souvent plus présents que les secteurs économiques; et les entreprises privées paraissent les plus difficiles à mobiliser. La position de chaque représentant au sein de son organisation est aussi très variable.
- Leur statut : certains partenariats de revitalisation sont créés par obligation; leur création fait partie

des exigences des programmes ou des politiques (par exemple les Local Strategic Partnerships en Angleterre). D'autres constituent plutôt des rassemblements informels de diverses organisations du quartier; plusieurs initiatives de revitalisation d'origine communautaire sont de ce type. Le partenariat se formalise davantage lorsqu'il donne naissance à un nouvel organisme autonome dont l'instance dirigeante est composée des différents partenaires; mais il reste aussi parfois au stade du réseau informel entre intervenants locaux.

- Leur mission : sur ce plan aussi l'éventail des expériences est très large; le partenariat peut être centré sur un ou des projets ou sur les services offerts ou sur tout le développement du quartier. Il se limite à l'élaboration de prises de position ou s'étend à la mise en œuvre des orientations et des projets.
- Leur structure et les règles de fonctionnement : certains partenariats ne fonctionnent qu'en réunion générale de tous les partenaires, alors que d'autres se dotent d'instances plus restreintes de coordination et/ou de décision. Les règles de fonctionnement ne sont pas toujours explicitées, surtout lorsque le consensus est la pratique la plus valorisée. L'expression des rapports de force entre les groupes du milieu local est alors plus difficilement décodable.
- La nature des engagements entre les partenaires : dans le cadre d'opérations de revitalisation, les relations verticales entre les différents échelons de gouvernement prennent souvent la forme d'ententes contractuelles. Le financement des gouvernements supérieurs est lié à la réalisation de certains objectifs, parfois formulés de manière large, parfois opérationnalisés par des indicateurs chiffrés. Par contre, les engagements dans les relations horizontales entre partenaires locaux paraissent souvent moins formalisés et relèvent plus du *gentleman agreement* et des échanges de bons procédés.
- Leurs produits : ils sont de plusieurs ordres. Une première catégorie de produits est facile à repérer : les partenariats génèrent des visions ou des plans de développement plus ou moins englobants, conçoivent et/ou réalisent des projets; ces réalisations peuvent être appréciées de l'extérieur. D'autres réalisations sont moins visibles; elles se manifestent

tent à l'intérieur du partenariat ou à travers les réalisations des partenaires. Une confiance mutuelle peut se développer au fur et à mesure des réussites. Certaines réalisations sectorielles s'alignent davantage sur les objectifs communs parce qu'une coordination s'est effectuée à travers les échanges au sein du partenariat. Enfin, un autre ordre de produits réside dans les fonctions sociétales que de tels partenariats peuvent remplir; à cet égard, Benington en souligne trois : la légitimation de l'action publique, le partage des risques et des coûts de l'innovation et la capacité de résoudre des problèmes complexes ⁸.

Cette très grande diversité des formes de partenariats locaux mis en œuvre dans les opérations de revitalisation urbaine rend difficile l'évaluation de l'intégration qui s'effectue réellement dans l'action publique locale. Cette intégration est susceptible de se manifester à bien des degrés. Cinq-Mars et Fortin distinguent par exemple trois niveaux d'action concertée : l'échange d'informations, de clientèles; la coordination des activités; la coordination des partenaires autour d'une mission, d'un projet commun ⁹. Dans ses résultats, l'intégration peut se mesurer ultimement par les réalisations communes, par l'engagement de chaque partenaire à viser les objectifs communs en modifiant concrètement ses actions courantes et par l'absence au niveau local d'effets contradictoires des diverses actions gouvernementales.

Au plan du discours, de la présentation officielle de la revitalisation urbaine, l'intégration prend une place importante et se veut une marque distinctive par rapport aux générations antérieures d'interventions sur ces quartiers. Dans les expériences concrètes, elle inspire la mise en place de partenariats de multiples formes qui tentent de regrouper les citoyens et les acteurs locaux des quartiers défavorisés ainsi que les acteurs externes qui ont un intérêt dans ces quartiers. Il s'agit donc surtout d'une forme d'intégration par la constitution de réseaux. L'État s'estime incapable de faire converger d'autorité l'ensemble des actions des intervenants.

Quant à l'intégration par le marché, elle souffre précisément de sérieuses limites dans ces quartiers compte tenu de leurs caractéristiques socio-économiques, même si la revitalisation vise notamment, et parfois au premier chef, à réinsérer ces quartiers dans les circuits de marché sur tous les plans.

L'intégration par les réseaux se trouve fortement dépendante du fonctionnement de ces réseaux. À cet égard, de nombreuses analyses ont mis en évidence les difficultés de fonctionnement des partenariats et les obstacles à l'intégration.

Cette très grande diversité des formes de partenariats locaux mis en œuvre dans les opérations de revitalisation urbaine rend difficile l'évaluation de l'intégration qui s'effectue réellement dans l'action publique locale.

Les obstacles à l'intégration locale

Ces obstacles sont de plusieurs ordres. Certains ont trait à la nature et au fonctionnement des réseaux de partenariat; d'autres, tout en influençant le fonctionnement des partenariats locaux, relèvent de problèmes plus conventionnels de dynamique interorganisationnelle ou du jeu politique local. Tous ces obstacles sont souvent par ailleurs renforcés et davantage enchevêtrés par le découpage des zones d'intervention.

Les partenariats locaux pour fins de revitalisation, dont la forme est très variable comme nous l'avons vu dans la section précédente, sont souvent animés d'une mouvance continue et se maintiennent dans un état d'ambiguïté sur le statut de chaque membre et même sur les objectifs. Roulement parmi les représentants des partenaires, différences dans leur statut et dans leur capacité d'engager leurs organisations, caractère central ou périphérique des enjeux du quartier par rapport à la mission de leur organisation sont quelques-uns des facteurs additionnels qui expliquent la difficulté pour les réseaux locaux de mobiliser les partenaires sur de longues périodes.

Par ailleurs, comme l'approche intégrée caractéristique de la nouvelle revitalisation est aussi valorisée dans d'autres démarches sectorielles, il en résulte parfois, au niveau local, un foisonnement de partenariats dont les membres (individus ou organisations) se recoupent largement.

Cet enchevêtrement apparaît davantage comme de la fragmentation plutôt que de l'intégration; cependant, les personnes qui se retrouvent simultanément dans plusieurs de ces partenariats ont sans doute l'oppo-

tunité de se faire une tête sur l'ensemble des enjeux et des actions locales (forme d'intégration intuitive).

Ces partenariats regroupent surtout des organisations de toutes natures (quelques citoyens peuvent y participer à titre individuel). Les difficultés habituelles dans les relations interorganisationnelles s'y manifestent donc. Les cultures organisationnelles et professionnelles, souvent avec leurs jargons spécialisés, rendent difficile la compréhension commune des problèmes et des objectifs. Les cycles budgétaires et les contraintes d'utilisation des ressources sont variables, entraînent des difficultés d'harmonisation et obligent certains partenaires (surtout associatifs) à faire preuve de grande flexibilité et de capacité d'ajustement pour garder une certaine continuité d'action.

L'exercice du rôle d' élu local dans ces expériences de revitalisation multisectorielle s'avère délicat.

En outre, les membres des organisations participant à quel que titre que ce soit au partenariat peuvent se retrouver dans des dilemmes de priorité d'allégeance qui se traduisent concrètement dans les choix d'activités et d'allocation des ressources humaines, matérielles et financières. La question centrale qui se pose aux organisations peut alors se formuler ainsi : est-ce que la revitalisation urbaine intégrée demande des efforts en termes d'importance relative et en marge des activités courantes quant à la nature des contributions ? Ou suppose-t-elle de réorienter et de faire autrement les activités normales ? Ou nécessite-t-elle une combinaison de ces deux stratégies ? La réponse à cette question conditionne non seulement l'efficacité à court terme de la contribution organisationnelle, mais aussi la capacité de maintenir à long terme des améliorations, une fois que cessent les mesures particulières du programme de revitalisation. Cette question renvoie aux débats dans les programmes de revitalisation sur le *mainstreaming* en Angleterre ou sur le retour au droit commun en France. Le processus d'allocation des ressources est central dans la revitalisation puisque l'état des quartiers exige des réinvestissements massifs. Et le degré de réallocation des ressources propres de chaque organisation partenaire en fonction des projets communs de revitalisation pourrait être l'un des indicateurs du degré d'intégration réelle de l'action publique locale. L'existence

de fonds spéciaux pour la revitalisation, en sus des ressources de chaque organisation, ne garantit pas une intégration des actions de tous; elle peut la faciliter si l'utilisation de ces fonds par les partenaires est conditionnelle à des changements de façons de faire et pas seulement à l'ajout d'activités; sinon, elle risque de servir à compenser des coupures ou à faciliter le financement d'autres activités. Par ailleurs, l'allocation de ces fonds spéciaux s'inscrit d'emblée dans le jeu politique local.

Ce jeu se déroule sur plusieurs plans : dans la sphère politique proprement dite, entre les sphères (notamment entre le politique et l'associatif); il s'enracine par ailleurs dans l'évolution des rapports de force entre groupes locaux entraînée par la transformation des quartiers. Les opérations de revitalisation d'initiative gouvernementale impliquent les élus des divers niveaux de gouvernement qui participent au financement. Dans les expériences de revitalisation d'origine communautaire comme les *Comprehensive Community Initiatives*, l'importance des élus est moins grande sans que la dimension politique ne soit absente pour autant. L'intérêt des élus peut différer selon la place des quartiers ciblés dans leur électorat et des questions d'exclusion dans l'opinion publique. Les élus locaux sont habituellement davantage interpellés sur deux plans. D'abord, par rapport au quartier ciblé, l'allocation des ressources additionnelles peut être une occasion de consolider leurs appuis locaux, et leurs relations personnelles peuvent influencer le fonctionnement du réseau de partenariat. D'autre part, par rapport aux paliers supérieurs de gouvernement, ils doivent, en plus de jouer leur rôle traditionnel d'intercesseur, apprendre un autre rôle, celui de combiner divers programmes gouvernementaux pour financer les projets de revitalisation; le succès de plusieurs opérations semble en partie dû à l'habileté combinatoire des élus et des responsables locaux et à leur facilité de conjuguer divers types d'aide.

L'exercice du rôle d' élu local dans ces expériences de revitalisation multisectorielle s'avère cependant délicat. Plusieurs analyses d'expériences, surtout lorsque le partenariat est davantage formalisé, soulignent que les élus éprouvent souvent un inconfort, un malaise à œuvrer dans un tel contexte; on s'attend à ce qu'ils fassent preuve de leadership, mais en même temps à ce qu'ils n'interviennent pas indûment dans la dynamique du partenariat. Souvent, la tension la plus res-

sentie se situe entre l' élu et les associations et groupes communautaires; elle dénote une compétition pour la légitimité. L' élu s'appuie sur la légitimité démocratique, mais souvent à partir d'un territoire plus vaste, alors que les groupes communautaires, bien implantés dans la zone d'intervention, revendiquent une meilleure connaissance des réalités locales et des besoins. Le pilotage de l'opération de revitalisation suppose à la fois affirmation de pouvoir et négociations plus ou moins explicites.

Dans bon nombre d'expériences, la revitalisation qui s'annonce comme globale devient dans les faits marginale et spécialisée.

Ces négociations peuvent être incontournables et ardues ou ne pas l'être selon la nature des clivages au sein de la population locale. Or, la revitalisation induit souvent de tels clivages, surtout lorsqu'un de ses objectifs est de transformer la composition sociale du quartier par l'arrivée de catégories sociales moins défavorisées. Les nouveaux venus n'ont pas forcément les mêmes besoins ni les mêmes comportements civiques et peuvent exprimer une vision du quartier bien différente en privilégiant une accélération du redéveloppement. L' élu local doit alors assumer (pour les matières qui relèvent de sa compétence) un rôle de facilitateur ou d'arbitre entre les anciens et les nouveaux, ce qui met à l'épreuve sa propension habituelle à jouer la carte du consensus. Dans ces cas, l'intégration du quartier au reste de la ville que recherche la revitalisation passe par une forme de désintégration du quartier, et l' élu local (et son administration) contribue au maintien d'une certaine cohésion locale; mais son influence est limitée par le champ de compétence municipale.

Tous ces obstacles à l'intégration de l'action publique dans les opérations de revitalisation, qu'ils proviennent de la gouvernance du réseau de partenariat ou du jeu politique local, sont souvent renforcés par les effets du découpage des zones d'intervention. Soucieuse d'efficacité, la revitalisation concentre des ressources spéciales (hors budget courant) sur des zones restreintes, parfois de petite taille (de l'ordre de l'unité de voisinage). Certaines de ces zones ne correspondent ni à des territoires administratifs (circonscription électorale, aire d'organisation de services publics), ni

à une réalité sociale locale (identité de quartier, zone d'influence d'associations ou de réseau d'associations). Les partenaires potentiels n'ont alors spontanément qu'un intérêt partiel pour de telles zones, et l'action publique de revitalisation impose de nouvelles priorités, induit de nouveaux mécanismes de coordination qui peuvent alors être perçus comme dérangeants, voire menaçants.

Devant tous ces obstacles mis en évidence par les analyses d'expériences, l'aspiration de la revitalisation à des approches intégrées s'avère très ambitieuse. Elle amène certes parfois des innovations intéressantes et des améliorations concrètes significatives. Mais le grand dessein des 5 M apparaît souvent hors de portée. En conclusion d'une analyse de plusieurs cas, Huxham et Vangen notent que les partenariats ont plus de succès quand ils sont centrés sur une seule question, un seul projet et n'incluent qu'un petit nombre d'organisations¹⁰ ! Une telle conclusion ne doit cependant pas forcément être généralisée. Tout dépend du plan sur lequel on veut évaluer le succès : amélioration des services, de la qualité du milieu, transformation de la composition sociale, réduction des tensions, cohésion dans l'action publique... Il n'en reste pas moins que la liste des obstacles recensés dans le fonctionnement des expériences est longue et lourde.

Peut-on mettre efficacement en œuvre le grand dessein des 5 M ou celui-ci est-il voué à rester dans le monde de l'utopie, certes inspiratrice ? Dans les faits, plusieurs expériences trouvent des moyens d'atténuer sur un plan opérationnel certains des obstacles mentionnés, surtout lorsque des leaders locaux sont insérés dans des réseaux de relations interpersonnelles assez stables. Mais les innovations concrètes se heurtent à des données structurelles plus incontournables. L'approche intégrée, telle que nous l'avons résumée dans les 5 M, pourrait être, à première vue, un vecteur de transformation assez radicale des façons de faire et des institutions qui se diffuserait au-delà des zones d'intervention. Cependant, dans bon nombre d'expériences, la revitalisation qui s'annonce comme globale devient dans les faits marginale et spécialisée en ce qu'elle apporte un supplément temporaire d'interventions ponctuelles sans que les activités normales des différents agents ne soient affectées. Ne faut-il pas alors chercher, au-delà des difficultés opérationnelles du processus d'intégration, des facteurs plus fondamentaux de blocage des approches intégrées ? Une

transformation de ces facteurs est-elle une condition préalable au plein déploiement des approches intégrées ?

Le « mur » de l'intégration

Une analogie peut stimuler le démarrage de la réflexion sur ces questions. En aéronautique, les phénomènes liés au dépassement du mur du son obligent à revoir la conception d'ensemble de l'appareil. L'avion qui doit voler à vitesse supersonique ne peut pas avoir les mêmes caractéristiques que celui conçu pour la vitesse subsonique. Il faut en revoir certaines propriétés de base. Dans la revitalisation urbaine, l'intégration ne serait-elle pas une sorte d'équivalent du mur du son ? L'action publique en mode intégrée ne devrait-elle pas avoir une configuration différente ? Si tel devait être le cas, il ne suffirait pas d'articuler autrement les pièces du puzzle local, de seulement aménager les transactions entre sphères et secteurs d'activités ou de coordonner les acteurs organisationnels ; il faudrait revoir les découpages entre sphères et secteurs d'activités ainsi que le partage des rôles. Évoquons certains de ces facteurs plus fondamentaux de blocage de l'action intégrée au niveau local : le fractionnement de l'État, les limites de la démocratie représentative et l'obsolescence des champs sectoriels.

La revitalisation urbaine intégrée d'initiative gouvernementale manifeste un paradoxe de fond. L'État qui préconise cette intégration est sans doute le partenaire le moins intégré. Sa fragmentation est telle, verticalement, horizontalement et institutionnellement, que le partenariat visé touche parfois d'abord et surtout les acteurs publics et parapublics. Cette fragmentation est entre autres à l'origine des difficultés pour insérer les activités courantes des services publics dans l'entreprise de revitalisation. De manière bien concrète au plan budgétaire, il est difficile de connaître le niveau des ressources publiques dépensées dans la zone, faute d'une comptabilité publique territoriale englobant tous les niveaux de gouvernement et tous les secteurs d'activité. Comment peut-on, dans de telles conditions, appuyer solidement des priorités locales ? Cette absence d'intégration, même minimale, sous forme d'une vue d'ensemble de la présence étatique locale entraîne une dissymétrie entre ce que l'État attend du citoyen et ce que l'État offre au citoyen. L'État s'attend, notamment à l'égard des pauvres des

zones de revitalisation, à ce que le citoyen s'intègre personnellement, développe l'ensemble de sa personnalité (employabilité, réseau social, participation civique) pour pouvoir mieux s'insérer dans la vie économique et sociale.

La revitalisation urbaine intégrée d'initiative gouvernementale manifeste un paradoxe de fond.

De manière plus spécifique, la fragmentation verticale et le partage des responsabilités entre niveaux de gouvernement et entre instances décentralisées et instances déconcentrées ne sont pas sans incidence sur les possibilités d'intégration des actions de revitalisation. Le sort des résidents des zones d'intervention dépend largement de décisions prises au-dessus de ces zones et à différents paliers, dans toutes les sphères, qu'il s'agisse de l'accès aux emplois, aux opportunités urbaines de toutes sortes ou de la localisation de logements sociaux ou de l'obtention de subventions philanthropiques. La fragmentation de l'État rend difficile l'établissement de liens entre les relais à différents niveaux de prise de participation dans les enjeux de quartier. Le recours à diverses modalités de gouvernance via la constitution de partenariats locaux peut être interprété comme la recherche d'un antidote à cette fragmentation. Faute de pouvoir se coordonner, les unités relevant de l'État se feraient coordonner par des tiers de la société civile présents dans les instances partenariales. Ces tiers agiraient comme des agents externes de changement de la machine étatique. Dans les faits, comme l'expérience des *Local Strategic Partnerships* anglais le montre du moins jusqu'à maintenant, cette capacité de changement ne doit pas être surestimée.

L'expérience des partenariats locaux de revitalisation soulève une autre question de fond, effleurée dans la section précédente par son symptôme au plan opérationnel : le malaise des élus locaux à œuvrer dans ce genre d'entreprise collective. Cette question touche à la conciliation, voire à la compatibilité entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Les présentations officielles de la revitalisation insistent sur la participation des citoyens, conformément aux tendances des politiques sociales actuelles qui préconisent l'activation des citoyens (la revitalisation est d'ailleurs parfois incluse dans les politiques socia-

les). Cette participation est recherchée tant au plan individuel (insertion dans des activités de formation, contribution bénévole à des projets) qu'au plan collectif (prise en charge des problèmes locaux par la population locale). La revitalisation vise alors l'*empowerment* local, cherche à développer la capacité du milieu local (organisations, associations et citoyens) à identifier les problèmes, à définir des solutions et à les mettre en œuvre. Dans des termes dont l'emploi se généralise, la revitalisation se donne pour objectif de développer le capital social collectif du milieu.

Si, conformément aux vœux officiels, tous les citoyens étaient entièrement activés sur tous les plans, ils mettraient en œuvre une nouvelle forme de démocratie directe participative qui aurait deux caractéristiques importantes. D'une part, les décisions concernant le sort du quartier et leur sort individuel seraient entre leurs mains; d'autre part, ils assumeraient une bonne partie des services collectifs locaux puisqu'on leur demande de prendre des initiatives, ce qu'ils font d'ailleurs souvent. Dans un tel scénario, quelle place reste-t-il à la démocratie représentative, aux élus et aux machines administratives prestataires de services qu'ils commandent ? Et quels nouveaux mécanismes d'imputabilité sont à mettre en place ? Cependant, sur le plan de la démocratie comme sur celui de la coordination étatique, la lettre des discours officiels de la revitalisation évoque plus de transformations que ce qu'elle inspire réellement sur le terrain. Et les effets ne sont pas toujours ceux attendus. L'*empowerment* local qui, au niveau des objectifs, laisse entrevoir une forme d'autonomie plus grande se révèle parfois dans les faits instrumentalisé au profit des institutions existantes. Le potentiel de transformation que certaines présentations mettent dans la revitalisation ne semble s'actualiser que timidement.

Ce diagnostic s'applique aussi à l'ambition multisectorielle. Certes, habituellement, dans les expériences de revitalisation, de nombreux secteurs se mettent en action. Parfois, chacun y va de son propre dispositif « intégré » et met en place sa propre structure de partenariat. La simultanéité des actions sectorielles ne garantit cependant pas leur convergence vers la réalisation d'objectifs communs, même si elle peut y contribuer, surtout lorsqu'elle a été concertée. Un cran additionnel dans l'intégration est franchi lorsque des initiatives se développent dans les interstices entre secteurs, de façon autonome ou avec la collaboration des secteurs proches (par exemple des projets

d'alimentation des élèves entre santé et éducation). En jouant sur les interstices, de telles initiatives ne remettent pas en cause les découpages sectoriels ni les champs de pratiques professionnelles spécialisées qui s'y développent institutionnellement.

Une telle remise en cause s'affirmerait sans doute si la logique d'intégration était poussée plus loin en fonction des grands objectifs de revitalisation (activation des citoyens, sécurité, animation du milieu...). Prenons l'exemple de la formation. Bon nombre d'opérations de revitalisation visent à réinsérer les citoyens des zones ciblées sur le marché du travail; les mesures pour améliorer l'employabilité y sont vigoureuses, mais elles peuvent être menées indépendamment des initiatives du secteur de l'éducation ou de celles du milieu associatif qui cherchent à développer des habiletés sociales utiles en milieu de travail. Dans la mutation de l'État-providence, qui cherche plutôt à investir dans le développement des citoyens qu'à les assister, la formation est susceptible de questionner le partage des responsabilités et les limites des secteurs. La logique de l'ambition des 5 M de la revitalisation peut amener de tels questionnements même si, dans la pratique, cette ambition se trouve souvent phagocytée, dévitalisée par le jeu des institutions et des organisations en place.

La revitalisation urbaine intégrée ne pourra sans doute pleinement produire ses effets positifs attendus que si elle dépasse le mur de l'intégration. À cette fin, elle doit contribuer à des changements structurels plus fondamentaux dans la composition de l'État, dans le renouvellement de la démocratie et dans la division institutionnelle du travail sectoriel. De tels changements s'expérimentent avant de s'institutionnaliser. À cet égard, les expériences de revitalisation sont des laboratoires intéressants de nouvelles formules, même si leur généralisation à plus grande échelle peut connaître tous les aléas de l'innovation. L'intégration locale n'est pas mécanique; elle ne se résume pas à une combinaison additive de forces externes ni à un assemblage de mesures conçues centralement. Pour réussir – et c'est la piste de réflexion que nous inspirent les bilans effectués jusqu'à maintenant –, elle doit remettre en cause certains de ces éléments externes. ■

Notes et références

¹ Gérard Divay est professeur à l'INRS Urbanisation, Culture et Société. Ses travaux de recherche portent actuelle-

- ment entre autres sur les approches intégrées de gestion locale et sur les politiques territorialisées.
- ² Boucher, J.L. et L. Favreau (1998). « Le développement social urbain. L'avenir de la revitalisation économique et sociale des quartiers en difficulté », *Économies et Solidarités*, vol. 29, n° 2.
- ³ Certaines expériences sont présentées dans le numéro de novembre 2004 de la revue *Urbanité*.
- ⁴ Quartiers en crise. *Approches intégrées de développement urbain*.
[http:// www.globenet.org/horizon-local/shelter/integurb.html](http://www.globenet.org/horizon-local/shelter/integurb.html) (consultation: 13 janvier 2005).
- ⁵ De Decker, P., J. Vranken, J. Beaumont et I. Van Nieuwenhuyze (dir.) (2003). *On the Origins of Urban Development Programmes in Nine European Countries*, Antwerp, Garant, p. 183.
- ⁶ Geddes, M. et J. Benington (2001) (dir.). *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, London, Routledge, chap. 1.
- ⁷ Ces interactions sont questionnées dans le rapport de recherche sur les expériences de la Ville de Montréal fait pour le compte de la Ville de Montréal. Divay, G., P. Bernard, P.J. Hamel, D. Rose, G. Sénécal et A.-M. Séguin avec la collaboration de B. Charbonneau, G. Côté et P. Herjean (2004). *Projet pilote de revitalisation intégrée. Démarche d'évaluation*, Montréal, INRS urbanisation, Culture et Société, 249 p.
- ⁸ Benington, J. (2001). « Partnerships as Networked Governance. Legitimation, Innovation, Problem-solving and Co-ordination », dans M. Geddes et J. Benington, *op.cit.*, chap. 10
- ⁹ Cinq-Mars, M. et D. Fortin (1999). « Perspectives épistémologiques et cadre conceptuel pour l'évaluation de l'implantation d'une action concertée », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 13, n° 2, p. 29-54.
- ¹⁰ Huxham, C. and S. Vangen (2000). « What Makes Partnerships Work ? », in S.P. Osborne, (dir.). *Public Private Partnerships*, London et New York, Routledge, p. 293-310.

organisations & territoires

RÉFLEXION SUR LA GESTION, L'INNOVATION ET LE DÉVELOPPEMENT

Site Web

www.uqac.ca/revueot

www.uqac.ca/revueot

www.uqac.ca/revueot

www.uqac.ca/revueot

Nous vous invitons à l'explorer et à nous faire parvenir vos commentaires
et suggestions afin d'en améliorer le contenu et la présentation.

Approches intégrées et planification urbaine : défis et enjeux de la participation et de l'intégration

Geneviève Cloutier et Gilles Sénécal¹
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Le terme d'approche intégrée fait florès. Son emploi répété dans les milieux de la planification et de l'aménagement renvoie à la volonté d'aborder de manière coordonnée un ensemble de questions jusque-là traitées de façon sectorielle. Repris dans l'élaboration de politiques et de programmes publics, il correspond aux processus par lesquels des acteurs publics, communautaires et privés tentent de structurer des réseaux et des collaborations dans le but de planifier et d'agir à l'intérieur d'un milieu donné. La mise en œuvre de ces processus nécessite des arrangements organisationnels particuliers permettant de réunir des acteurs issus de différentes organisations ou institutions, bien souvent engagées à différentes échelles spatiales, afin de saisir simultanément des thématiques particulières, conçues et gérées sur une base sectorielle ou en silo, pour reprendre une expression de plus en plus répandue pour désigner le confinement des organisations à l'intérieur de mandats pointus. En milieu urbain, le terme d'approche intégrée recouvre les initiatives dans lesquelles convergent différents réseaux d'acteurs associés à différentes fonctions urbaines et engagés à traiter de façon concertée des problèmes comme la relance des quartiers en crise ou la ségrégation socio-spatiale. De telles approches intégrées témoignent ainsi d'une grande ambition, celle de nouer des partenariats très larges, susceptibles de transcender les intérêts particuliers et de déborder les logiques organisationnelles et disciplinaires ancrées dans des pratiques anciennes afin de parvenir à des solutions concertées qui soient partagées et articulées autour d'un intérêt général socialement construit. C'est dans cette optique que les initiateurs du programme de Revitalisation urbaine

intégrée (RUI) de la Ville de Montréal ont récemment prévu, dans le quartier Sainte-Marie, « d'intervenir de manière simultanée, de façon intégrée et ciblée, sur toutes les dimensions d'un quartier et de sa communauté »².

À l'heure où les décideurs, les planificateurs de même que tous les acteurs sociaux engagés dans des stratégies de développement (urbain, social, économique, etc.) sont invités à « s'intégrer », peut-on justement poser la question de la pertinence théorique de telles approches ? Par delà le discours sur l'intégration destiné peut-être à satisfaire des intellectuels ou des gestionnaires publics qui dénoncent justement le traitement en silo des problèmes sociaux et urbains,

**Par delà le discours sur l'intégration
destiné peut-être à satisfaire des
intellectuels ou des gestionnaires publics
qui dénoncent justement le traitement en
silo des problèmes sociaux et urbains,
peut-on s'interroger sur les pratiques qui
découlent des approches intégrées ?**

peut-on s'interroger sur les pratiques qui découlent des approches intégrées ? Le but de cet article est d'aborder la portée de l'intégration et de la participation à l'intérieur des pratiques de planification. À cet

égard, un retour sur les théories de planification s'impose. Ensuite, il conviendra de situer l'approche intégrée vis-à-vis une question précise, soit celle de la revitalisation des quartiers anciens, en prenant pour exemple l'expérience de la RUI dans un quartier montréalais.

Planification urbaine, participation et société pluraliste

Le planificateur rationnel possédant le monopole de l'expertise et chargé d'assurer l'ordre urbain n'est plus. Il s'est éclipsé alors que s'affirmait une conception plus sociale et culturelle de la ville. Le planificateur s'est ainsi mué en un acteur social pressé d'agir

dans des milieux diversifiés et complexes, dorénavant outillé pour traiter avec des forces sociales bien organisées et rompu à l'art de participer à la vie communautaire. Depuis les trente dernières années, en effet, le planificateur participe aux débats sociaux et interagit avec des personnes affirmant leur authenticité. Dans ces forums ouverts aux débats, chacun peut faire valoir des intérêts, des opinions et des représentations qui lui sont propres. C'est en cela que réside le grand enjeu actuel de la planification : le professionnel qui en est chargé doit s'ouvrir à la diversité et accepter qu'une certaine subjectivité entoure l'acte d'aménager. Car on conçoit dorénavant l'urbain comme un mode de vie ainsi qu'un espace de consommation et de production de symboles.

Dans cette partie, on discute donc des thèses développées par Beauregard, Innes et Fishman sur la planification de même que de l'interprétation culturelle des modes de vie urbains défendue par Zukin³. La ville y est comprise comme un ensemble abstrait d'éléments qui permet à ses habitants de créer des liens, de s'organiser et de mettre en place de nouvelles pratiques sociales. Dans cette optique, la représentation de la ville varie selon les contenus, les valeurs et les intentions de chacun. Dès lors, le planificateur est sommé de tenir compte de ces représentations différenciées ainsi que des besoins spécifiques lorsqu'il est question de prévoir le devenir de la ville et de ses quartiers. À un point tel qu'ils sont dorénavant nombreux, les planificateurs, à reconnaître l'intérêt d'associer, de près ou de loin, les habitants de la ville à l'exercice de planification, ne serait-ce que pour faire en sorte que les interventions répondent aux aspirations et aux besoins de ceux pour qui elles sont destinées.

Retour sur quelques théories de la planification

L'émergence de la planification contemporaine a été facilitée par l'établissement de politiques publiques et de marchés qui légitimaient l'action planificatrice et servaient de canaux de contrôle et de simplification de la vie collective. Contrôle, simplification et analyse étaient alors les grandes lignes directrices de la profession de planification, du moins dans le monde occidental. Certes, cette conception de l'ordre a varié à travers les époques et selon l'importance attribuée à chacune des sphères couvertes par l'art de la planification que sont les fondements rationnels et techniques de l'aménagement, le soutien au développement, la compréhension des relations sociales et les préoccupations

esthétiques. Il reste que les planificateurs de toutes les époques ont travaillé en poursuivant une certaine idée de l'ordre social et urbain

Du début du XX^e siècle jusqu'aux années 1940, l'ordre correspondait à l'organisation de la ville autour de principes de salubrité, de fonctionnalité et d'efficacité. Les planificateurs étaient des maîtres de la technique à la recherche de solutions rationnelles aux problèmes urbains et se gardant bien de prendre position dans les débats sociaux. Ils devaient s'engager à servir le bien civique en mettant de côté leurs émotions, leur subjectivité et leur appartenance à des groupes particuliers.

Des années 1940 aux années 1960, les planificateurs ont nourri cette même conception de la planification socialement neutre et rationnelle, tout en s'intéressant davantage aux enjeux physiques et territoriaux⁴. Les académiciens sortirent des universités et s'engagèrent davantage sur le terrain. C'est ainsi qu'on assista, à la fin des années 1940 et par la suite, à l'émergence de nouvelles préoccupations liées aux transformations de la ville. En Amérique du Nord et en Europe du moins, le mouvement de l'*urban renewal* était lancé afin de résoudre l'éventail des problèmes rencontrés par les aires urbaines physiquement dégradées et socialement défavorisées (*slums and blighted areas*)⁵. Des critiques ont rapidement souligné les effets pervers de tels programmes de renouveau urbain, notamment le remplacement d'un type d'habitat et d'une catégorie de population par des usages autres que résidentiels ou des catégories sociales plus aisées.

Au cours des années 1960, le constat de l'échec des grands projets modernistes de réhabilitation et de rénovation à améliorer les conditions de vie et de logement des populations défavorisées amena des intellectuels et des intervenants de la société civile à interroger les pratiques de planification et leur influence sur les morphologies urbaines. Conjuguée, en Amérique du Nord, à la critique radicale du phénomène d'étalement urbain, cette remise en question de la planification urbaine s'amplifia durant les années 1970 alors que la voix et le rôle des acteurs sociaux et des acteurs économiques dans le développement urbain gagnaient en importance sur la scène municipale. Les impacts de l'étalement urbain étaient discutés, entre autres les coûts de l'étalement et la production de formes urbaines socialement ségréguées. En même temps, des groupes sociaux, souvent représentants de minorités, réclamaient que les interventions issues de

la planification urbaine tiennent davantage compte de leur réalité propre. Par exemple, aux États-Unis, Beauregard a souligné le fait que la planification des quartiers occupés par une population majoritairement noire soit assurée par des planificateurs blancs. Ainsi, les critiques relatives à l'absence de considérations des particularismes et des spécificités se firent plus nombreuses au cours des années 1970.

Assurer la participation par-delà la communication

Les revendications pour une prise en compte de la diversité sociale et des préoccupations des acteurs locaux dans la planification ouvraient la porte à une participation accrue de la population au processus planificateur durant les décennies suivantes. Les autorités publiques étaient alors de plus en plus convaincues que la participation de la population à la réflexion et au processus de planification urbaine ne pouvait que renforcer la légitimité sociale et politique des décisions. C'est pourquoi les expériences de planification se multiplièrent ainsi que les recherches menées pour mieux les comprendre et les évaluer.

Parmi les nouvelles approches à voir le jour ces dernières années, les approches associées à la critique postmoderne considèrent que le planificateur est un membre à part entière de la société civile et que son travail ne peut qu'être teinté par son appartenance à une ou à des communautés particulières⁶. Le rôle de ce planificateur serait alors d'ouvrir la perspective aux distinctions de genre, de race et d'orientation sexuelle laissées en marge dans la planification rationnelle. Une telle façon de faire consisterait, dans l'optique développée par Leonie Sandercock, à prendre en compte les histoires et les mémoires particulières (*storytelling*) des groupes marginalisés⁷. Cette approche de la planification développée à partir des années 1980 s'appuie sur les principes de justice et d'équité sociale.

Allant un peu dans le même sens, mais restant liée à l'idée d'une forme de rationalité guidant la planification, l'approche concertée ou communicationnelle (*communicative* ou *collaborative planning*) a mis l'accent sur la communication et les interactions réciproques entre les planificateurs et les acteurs sociaux⁸. Dans cette optique, les informations et les savoirs détenus par les citoyens sont tenus pour essentiels à la bonne réussite de la démarche. Dans des

contextes institutionnels complexes et dynamiques, la planification urbaine communicationnelle serait influencée par des forces économiques, sociales et environnementales globales, ce qui favoriserait, selon ses promoteurs, une forme de gouvernance par laquelle les acteurs individuels et communautaires assument collectivement leur devenir. Ces derniers y trouveraient une façon de situer leurs intérêts dans les débats sociaux, voire de les positionner dans un cadre plus large.

Par contre, il est permis de se demander si de telles expériences n'accordent pas trop d'attention au processus comme tel, en focalisant sur la relation entre les planificateurs et les divers acteurs sociaux et ce, au détriment des questions pratiques que les processus de planification sont précisément chargés de traiter. En d'autres mots, les approches communicationnelles misent-elles plus sur les processus de planification (la forme) que sur les objets de l'aménagement, comme le logement, les aménités urbaines ou les services publics (le contenu) ? Une des critiques adressées à l'approche communicationnelle est qu'en misant sur la recherche d'un discours idéal inspiré de la théorie de l'agir communicationnel d'Habermas, les planificateurs négligeraient le fait que la négociation et l'interaction ne permet pas toujours d'apporter une solution à tous les problèmes⁹. En réponse à ces critiques, les tenants du courant communicationnel rappellent que l'objet premier des expériences concertées et d'élaboration de consensus (*consensus building*) est le dialogue authentique (*authentic dialogue*)¹⁰. Pour les tenants de ce courant, l'échange et la discussion ne sacrifient pas le contenu de la planification au profit de la procédure. Ils stipulent, par ailleurs, que l'élaboration des ententes a justement pour objet de trouver des solutions nouvelles, tout en favorisant le développement de compétences chez les acteurs et d'alliances entre eux. Un certain relativisme se dégage de cette position d'après laquelle les solutions diffèrent selon les personnes ou les groupes sociaux.

Ainsi, la place et le rôle du planificateur se sont modifiés au rythme des transformations qui ont traversé la société. L'acceptation de positions variées sur le rôle du planificateur se fait en parallèle de la reconnaissance de la diversité culturelle, des inégalités sociales et de la diversité des besoins. Le planificateur neutre et maître de la technique de la première moitié du XX^e siècle, d'ailleurs chargé d'élaborer des plans globaux ou des projets spécifiques commandés par les pou-

voirs publics, a fait place à un interlocuteur à l'affût des différents systèmes de valeurs présents dans la société, s'inspirant des connaissances propres à chacun des acteurs et nourri de savoirs disciplinaires divers. En somme, la planification se présente aujourd'hui comme une activité à la confluence du savoir expert et des débats sociaux.

La planification mise au défi de l'intégration

Les approches participatives et communicationnelles ont largement inspiré les décideurs publics lors de l'élaboration de politiques et de programmes publics. Ceux-ci sont d'ailleurs produits et administrés dans la perspective de la formation de réseaux et de coalitions que Vincent Lemieux définit comme « des alliances temporaires et négociées d'acteurs individuels ou collectifs qui cherchent à obtenir des avantages plus grands que ceux qu'ils auraient obtenus hors de ces coalitions »¹¹. Parallèlement, des individus et des collectivités tendent à agir de façon à modifier et améliorer leur cadre de vie et à interférer sur les conditions défavorables qui pèsent sur leur environnement. Ainsi, les acteurs publics et ceux de la société civile se rejoignent pour développer des partenariats qui, dans le cas des questions urbaines, peuvent prendre la forme de réseaux territorialisés à l'échelle des quartiers.

Par ailleurs, il est reconnu que ces approches concertées et intégrées, qui sont soutenues par les pouvoirs publics, font en sorte de déléguer vers le local une partie des pratiques de planification, du moins celles qui touchent le développement social du quartier ainsi que le cadre de vie. Des pans de la politique publique de lutte à la pauvreté se trouvent ainsi canalisés vers des instances locales. Il en va de même de l'accès aux ressources, tant matérielles que sociales, que possèdent les quartiers. Cependant, la délégation se limite bien souvent à l'administration locale de programmes existants ou à la mise en place de structures partenariales sans ajout de nouvelles ressources financières ni d'outils suffisamment puissants pour modifier des situations anciennes et structurelles.

Les raisons de l'intégration

Dans une étude récente sur le programme de revitalisation urbaine intégrée à Montréal, Divay *et al.*¹² mentionnaient que le caractère intégré des politiques

renvoie simplement à une volonté d'aborder les problèmes en ne négligeant aucune de leurs dimensions et en tenant compte de l'ensemble des aspects de la vie des individus et des familles. Une telle mobilisation des différents secteurs d'activités et des réseaux sociaux s'inscrit dans une perspective néo-possibiliste – pour reprendre ce terme de la géographie – qui sous-entend que l'action des individus et des collectivités peut améliorer l'environnement local et interférer sur les conditions défavorables qui pèsent sur la santé des collectivités et des personnes. Par contre, la participation de la société civile à l'intérieur de processus formels, notamment des politiques et des programmes publics, et dont l'une des fonctions est la régulation sociale, ne peut être tenue comme le gage d'une collaboration entière des acteurs sociaux, voire de tous les acteurs des milieux concernés. Ces processus participatifs qui sollicitent des acteurs de statuts divers, engagés dans des organismes de toutes sortes et intéressés par différents aspects de la vie sociale n'épuisent pas, loin s'en faut, les tensions et les conflits qui traversent la société. Ceux-ci sont projetés dans les processus de planification et de concertation qui sont tenus, dès lors, de les traiter d'une façon ou de l'autre.

La planification se présente aujourd'hui comme une activité à la confluence du savoir expert et des débats sociaux.

Les processus de planification urbaine ainsi que la formulation des politiques publiques se forment bien souvent en raison des problèmes sociaux et au contact des protestations et des actions engagées par des acteurs sociaux défendant autant des intérêts particuliers que des idéaux indépassables comme l'éradication des inégalités sociales ou l'atteinte du développement durable. Dans cette optique, les structures partenariales de planification ont pour principal objectif de négocier des normes et de proposer des objectifs qui seront récupérés dans l'offre de services gouvernementaux et de programmes publics. Elles ont aussi pour fonction de faire valoir des points de vue qui discréditent les lectures trop exclusivement économiques¹³ et de formuler des enjeux favorables aux groupes marginalisés. Elles tendent, enfin, à unifier la démarche en identifiant des priorités et en opérant des choix sur une base commune.

De ce point de vue, les instances de participation publique forment des espaces de dialogue et de démocratie civile dont la fonction est d'agrégier des intentionnalités exprimées lors des différentes étapes du processus de planification et de les traduire en un projet partagé. En se plaçant en situation de négociation et de transaction, les acteurs sociaux confrontent les agents publics de la planification et projettent leurs revendications ou leurs projets dans un espace public plus large dans lequel les autres grandes composantes du système d'acteurs se trouvent mobilisés. Ces espaces de concertation, chargés de la planification de quartier, peuvent aussi apparaître comme des espaces transactionnels au sens où l'entendent Jean Rémy et Maurice Blanc dans la mesure où ils sont chargés de négocier des situations de conflit paraissant insolubles¹⁴. Formulée de la sorte, l'analyse transactionnelle permet d'aborder les instances de concertation locale en planification urbaine comme des formes sociales de l'échange et des modes de structuration des rapports de force observables dans toutes tentatives de régulation de conflits ou de tensions sociales. De tels échanges sont abordés, selon cette approche, non plus sous un mode dual ou bipolaire, par exemple entre l'État et la société civile ou entre les patrons et les travailleurs à l'intérieur d'une organisation, mais dans la perspective des réseaux et des coalitions. Il importe alors de traduire, à l'intérieur d'un espace public de concertation, la complexité grandissante des systèmes d'acteurs et des rationalités multiples qui sous-tendent l'action collective. La transaction est ainsi constituée de différentes phases, soit le conflit, la coopération, la négociation et la régulation. La coopération se fait dans un contexte normé et régulé par la recherche d'un intérêt commun dont les termes sont sans cesse discutés et négociés, mais déterminés par des intérêts en compétition et en conflit. On soutient ainsi que l'analyse des transactions sociales permet de comprendre les compromis établis dans le réseau d'acteurs sociaux et les formes de la négociation qui ont conduit à tel consensus supposé. En d'autres mots, le processus de planification intégrée et concertée consiste à transiger autour des conflits et des tensions présents dans le cadre du quartier.

Intégration et transaction sociale : le cas de la RUI dans le quartier Sainte-Marie à Montréal

À Montréal, les acteurs locaux ont développé, et de longue date, des aptitudes à formuler des projets et des stratégies de revitalisation urbaine. Les nombreux

portraits de quartier et plans d'action qui s'ensuivirent ont essaimé des projets de logements sociaux ou de centres communautaires sur le territoire montréalais, pour ne nommer que ces exemples-là. Les réseaux communautaires de quartier ont ainsi fait la preuve d'une expertise et d'un savoir hors du commun. Ces plans ont été produits dans le but d'orienter le développement à des fins d'améliorer les conditions sociales et environnementales du quartier. Des groupes locaux ont ainsi engagé des démarches d'*empowerment* et de concertation à l'échelle des quartiers. Ils ont cherché à atténuer, sinon corriger les effets de milieu (inégalités sociales, stress locaux, incertitudes environnementales) qui pèsent sur la qualité de vie et la santé des résidents. Dans bien des cas, ils sont parvenus à mettre en œuvre une partie de leur plan d'action, parfois de façon spectaculaire, et à obtenir des résultats notables. En d'autres cas, les résultats se font encore attendre.

Le programme de revitalisation urbaine intégrée (RUI) de la Ville de Montréal est venu en quelque sorte s'ajouter à des démarches communautaires déjà riches en ce domaine. Il a justement été conçu dans l'optique des approches de planification concertée (ou participative) ouvertes aux problématiques multidimensionnelles et couplées aux réseaux sociaux existants. Et il a fait appel aux groupes locaux déjà occupés dans des expériences de revitalisation urbaine, tout en cherchant à élargir la base des acteurs interpellés.

Ces espaces de concertation, chargés de la planification de quartier, peuvent aussi apparaître comme des espaces transactionnels.

Les structures de concertation développées à l'intérieur du programme de la RUI ont fait en sorte d'endiguer les démarches communautaires de revitalisation existantes à l'intérieur de processus formalisés de concertation et de coopération.

Il faut indiquer que le mandat des comités de revitalisation locale, formés pour mener à terme la démarche de revitalisation, était d'établir un portrait de quartier, de déterminer les enjeux du développement et d'ébaucher un plan d'action allant dans le sens de la revitalisation et la lutte aux inégalités sociales.

L'objectif implicite de la démarche était, généralement, d'élaborer des solutions socialement acceptables pour le plus grand nombre et d'arriver ainsi à des compromis négociés.

Sur le fond, la Ville se donna une définition de la revitalisation urbaine très sociale. La RUI est définie comme un moyen d'améliorer « les conditions socio-économiques et le cadre de vie d'un territoire défavorisé donné », en partant d'une vision globale et à long terme d'une action concertée, donnant une large part à la population, agissant sur tous les facteurs de pauvreté et ce, en intégrant des actions spécifiques¹⁵. Le champ d'intervention de la RUI couvre ainsi un vaste éventail de problématiques, notamment la lutte aux inégalités sociales, l'abordabilité du logement, l'amélioration du cadre de vie et de la structure d'opportunités (la sécurité dans les lieux publics, l'accès aux équipements, services et lieux d'activité ou de consommation), la sécurité alimentaire, l'amélioration de la littératie, etc.

Que pouvons-nous conclure à la lumière de la première phase de la RUI dans le quartier Sainte-Marie, celle précisément chargée de l'élaboration du plan d'action ? D'abord, il faut reconnaître que le planificateur urbain a revêtu certains des habits du postmodernisme sans toutefois recourir à tous les aspects de ce courant : les solutions recherchées devaient tenir compte de la diversité des points de vue tout en reflétant les débats sociaux et culturels qui ont émaillé les discours des différents acteurs. Cela dit, le processus fut confiné à un comité formé en gros des différents collègues qui se partagent habituellement les espaces de concertation montréalais. Les places étaient déterminées en fonction des structures existantes. Il n'en reste pas moins que la population a été sollicitée lors d'assemblées publiques, mais sans que les voix marginales ne trouvent nécessairement à s'exprimer de façon particulière. Cette structure de concertation formalisée à proximité des instances de la Ville a pris le relais de démarches de revitalisation menées par des groupes communautaires, mais sans réussir complètement à associer les secteurs de la santé et de l'éducation. L'élargissement du réseau de partenaires apparaît encore inachevé.

Sur un autre plan, les grands enjeux ont été traités sans que soit dégagée la nature conflictuelle des problématiques : comment concilier le développement résidentiel privé et les besoins de logements sociaux

et abordables ? Comment développer les espaces vacants de nouveaux logements, accroître la population du quartier et assurer le maintien des résidents actuels ? Comment donc éviter les effets pervers du développement, dont la gentrification ? Comment maintenir les services aux personnes en grande difficulté comme les consommateurs de drogues fortes, les prostitués et les itinérants, tout en accédant aux demandes de résidents en faveur de l'intensification des mesures de sécurité dans les espaces publics ? Comment concilier, enfin, les besoins des différents segments de la population du quartier ? Restées sans réponse, ces questions n'ont toutefois pas été totalement obliérées. Formulées comme des enjeux, elles signifient fortement les tensions profondes qui traversent l'évolution récente des quartiers anciens. Le plan d'action est d'ailleurs une sommation des enjeux sans que des priorités ne soient établies. Elles le seront à des étapes subséquentes mais, durant la première année de l'expérience, le pari était de ne pas aborder les situations de conflit lors des rencontres du comité de revitalisation locale. En d'autres termes, l'espace transactionnel est resté extérieur au processus de la RUI.

Conclusion

Les expériences montréalaises de RUI sont encore embryonnaires. Elles ont fait appel aux concepts de participation et d'intégration dans la perspective croisée de la lutte aux inégalités sociales et de la revitalisation urbaine des quartiers anciens. Pour l'essentiel, elles démontrent que le recours des approches participatives et communicationnelles en planification a gagné l'administration municipale. Le planificateur municipal fait dorénavant partie d'un processus partenarial qui ne lui reconnaît pas de statut privilégié mais lui confère, en revanche, une légitimité populaire insoupçonnée. Cette nouvelle légitimité sera toutefois mise à rude épreuve devant l'imminence des choix stratégiques qu'il faudra bien établir et le réveil des tensions que cette opération ne manquera pas d'occasionner.

Le programme de la RUI a porté les deux drapeaux des nouvelles théories de la planification : participation et intégration. Sur le plan de la participation, il faut reconnaître que la participation confinée, telle que pratiquée dans Sainte-Marie, a permis jusqu'ici de reporter à plus tard le traitement des situations épineuses. Cela ne pourra durer. Par ailleurs, le processus

public n'a pas tout à fait permis la formation d'un espace public élargi, observable dans les médias par exemple, faisant en sorte que les enjeux de la RUI n'ont pas connu un large écho à l'échelle du quartier. Sans cet espace public ouvert, il sera difficile de prétendre à un plan d'action décidé et partagé par tous les segments de la population du quartier. Enfin, il faut noter que la voix des populations marginales s'est fait peu entendre jusqu'ici.

Sur le plan de l'intégration, rappelons que des secteurs clés comme l'éducation et la santé sont encore en marge. D'ailleurs, les stratégies établies dans le quartier sont encore formulées de manière sectorielle. La RUI prétendait agir de manière intégrée en formulant par exemple que l'amélioration des conditions de logement ou d'employabilité devaient se répercuter de manière bénéfique sur les services sociaux et le système scolaire qui, en revanche, devaient contribuer à l'amélioration de l'état de la population du quartier. Les actions en santé, en éducation ou en aménagement devaient donc être pensées de manière commune. Cette intersectorialité triomphante est toujours formulée comme un objectif, mais son articulation pratique reste à établir.

Le bilan de la première étape du processus a été globalement positif. L'apprentissage n'est toutefois pas achevé. Et l'un des enjeux est précisément la maîtrise de ces nouvelles approches en planification. ■

Remerciements

Les auteurs soulignent la contribution de Patrick Herjean à l'étude sur l'expérience de la RUI dans le quartier Sainte-Marie.

Notes et références

- ¹ Gilles Sénécal est professeur à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société. Ses travaux de recherche portent sur les questions d'environnement urbain et de la qualité de vie en ville. Il s'intéresse particulièrement aux expériences de revitalisation urbaine. Geneviève Cloutier est étudiante au doctorat en Études urbaines à l'INRS. Elle travaille sur les interactions entre les acteurs participant aux processus de planification de la revitalisation urbaine des quartiers centraux.
- ² Ville de Montréal (2003). *L'approche de revitalisation urbaine intégrée et les facteurs de réussite*, document Power Point.

- ³ Beauregard, R.A. (1998). « Writing the Planner », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 18, p. 93-101; Beauregard, R.A. (2001). « The Multiplicities of Planning », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 20, p. 437-439. Innes, J.E. (1998). « Information in Communicative Planning », *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, n° 1, p. 52-63. Fishman, R. (1980). « The Anti-planners: The Contemporary Revolt against Planning and its Significance for Planning History », dans G.E. Cherry (dir.), *Shaping an Urban World*, Londres, Mansell, p. 243-252; Zukin, S. (1998). « Urban Lifestyles: Diversity and Standardization in Spaces of Consumption », *Urban Studies*, vol. 35, n° 5-6, p. 825-839.
- ⁴ Birch, E.L. (2001). « Practitioners and the Art of Planning », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 20, p. 407-422.
- ⁵ Greer, S. (1965). *Urban Renewal and American Cities*, The Bobbs-Merrill Company; Teaford, J.C. (1990). *The Rough Road to Renaissance*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ⁶ Hamel, P. (1997). « La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 114, p. 311-321.
- ⁷ Beauregard, R.A. (1998), *op. cit.*
- ⁸ Healey, P. et J. Coaffe (2003). « My Voice: My Place: Tracking Transformations in urban governance », *Urban Studies*, vol. 40, n° 10, p. 1979-199; Innes (1998), *op. cit.*
- ⁹ Fainstein, S.S. (2000). « New Directions in Planning Theory », *Urban Affairs Review*, vol. 35, n° 4, p. 451-478.
- ¹⁰ Innes, J.A. et D. Booher (2004). « Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century », *Planning Theory & Practices*, vol. 5, n° 4, p. 419-436.
- ¹¹ Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2^e édition, p. 55.
- ¹² Divay, G., P.J. Hamel, D. Rose, A.-M. Séguin, G. Sénécal et P. Bernard (2004). *Projets pilotes de revitalisation urbaine intégrée : démarche d'évaluation*, INRS-Urbanisation, Culture et Société, 213 p. Le programme de revitalisation urbaine intégrée de la Ville de Montréal consista à lancer trois expériences pilotes dans les quartiers de Sainte-Marie, Saint-Pierre et dans le secteur Galt. Depuis, les expériences de Montréal-Nord et de Saint-Michel se sont ajoutées.
- ¹³ Lemieux, V. (2002). *op. cit.*, p. 79.
- ¹⁴ Blanc, M. et al. (1995). *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.
- ¹⁵ Ville de Montréal, dans Divay et al. (2004). *op. cit.*

Maîtrise en

GP GESTION DE PROJET



L'OBJECTIF

L'objectif principal du programme est de former des professionnels de la gestion de projet dotés d'une vision globale et articulée du domaine et aptes à gérer efficacement des projets de nature et de taille diverses depuis leur conception jusqu'à leur achèvement.

LE PROGRAMME

(trois orientations)

Cheminement général

Travail d'application

Spécialisation dans un domaine choisi par l'étudiant

LA CLIENTÈLE

Le programme s'adresse avant tout à des professionnels possédant déjà une expérience pratique dans un environnement projet quelle que soit la nature des projets.

PROGRAMME COURT DE DEUXIÈME CYCLE EN GESTION DE PROJET

L'objectif du programme est de permettre aux étudiants d'acquérir une vision globale de la gestion de projet ainsi que de l'ensemble des connaissances et des habiletés de base communes à tous les domaines d'application de la gestion de projet.

Le programme s'adresse tant aux professionnels de la gestion de projet qui désirent parfaire leurs connaissances qu'aux personnes s'intéressant au domaine de la gestion de projet.

Formulaires de demande d'admission disponibles par la poste ou en vous adressant au secrétariat de la Maîtrise ou au Bureau du registraire.

Renseignements supplémentaires

555, boulevard de l'Université
Chicoutimi (Québec)
G7H 2B1

Téléphone : (418) 545-5011, poste 5282
Télécopieur : (418) 545-5012



Université du Québec à Chicoutimi

555, boulevard de l'Université, Chicoutimi (Québec), G7H 2B1
Téléphone: (418) 545-5011. Télécopieur: (418) 545-5012
www.uqac.ca

www.uqac.ca

Énoncé sur l'aménagement des territoires au Québec

Association des aménagistes régionaux du Québec

Les 20 et 21 octobre 2004, l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) tenait un important congrès portant principalement sur une rétrospective des deux décennies de pratique de l'aménagement du territoire au Québec. Rétrospective effectuée pertinemment dans un esprit de questionnement de cette pratique professionnelle concernée par l'ajout de rationalité dans les modalités d'occupation et de développement du territoire.

L'aménagement des territoires du Québec existe évidemment depuis très longtemps, autant dans l'action directe par la construction d'équipements et d'infrastructures que par la planification de ces actions qu'on appelle souvent pratique de l'aménagement. Au Québec, la construction de ports, bâtiments, chemins, canaux remontent déjà à quelques siècles, alors qu'un aménagement extensif des territoires eut lieu au cours du XX^e siècle. Depuis la mise en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* au début des années 1980, les territoires MRC (municipalités régionales de comté) et les communautés métropolitaines sont désormais tenus d'utiliser formellement une procédure de planification bien définie, qui conduit les collectivités à la confection et à l'application de schémas d'aménagement et de développement. Deux décennies de pratique professionnelle qui ont sollicité non seulement les aménagistes mais aussi, à degrés variables, les élus municipaux, les différents acteurs (scolaire, transport, agriculture, industrie...) ainsi que les divers groupes de la société civile (loisirs, chambres de commerce, communautaire...). Le congrès de l'AARQ désirait débattre des leçons distillées de cette importante expérience, notamment les acquis actuels. Des universitaires et des philosophes furent aussi sollicités par ce congrès. Dans la foulée, les aménagistes régionaux réunis désiraient ouvrir et alimenter le débat sur les perspectives d'avenir. « 20 ans d'aménagement... et après ? », tel était

le grand thème de cet important événement de réflexion collective.

L'énoncé qui est présenté dans ce texte fut rédigé à partir des notes recueillies au cours des débats effectués à l'intérieur de quatre ateliers animés autour de quatre grands thèmes. Il s'agit de l'aménagement du territoire comme tel, des acteurs de cette pratique professionnelle, de l'organisation et du mandat des entités MRC ainsi que de la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de développement et de leur financement. Pour les participants, chacun des thèmes était illustré par une courte problématique afin d'offrir une

Le congrès de l'AARQ désirait débattre des leçons distillées de cette importante expérience, notamment les acquis actuels.

mise en situation commune bien ciblée sur les enjeux pertinents. Des constats et des questions furent posés clairement. Les débats ont ainsi été enclen-

chés à un très haut niveau. Les résumés effectués représentent une riche source documentaire. Plusieurs propositions et recommandations furent formulées. À l'analyse de leur convergence, l'énoncé qui suit fut rédigé autour de six propositions principales.

Principes de base encore valables

Dès le départ, l'AARQ avance que les quatre grands principes de la loi de 1979 sont encore tout à fait valables en 2005, même s'ils ne sont pas très simples à appliquer, notamment la mobilisation des citoyens. À l'article 19.1 de la LAU, ces principes sont formulés ainsi :

1. l'aménagement est d'abord une responsabilité politique;
2. le citoyen est associé aux diverses étapes du processus;
3. l'aménagement est une fonction partagée entre les trois paliers de décisions : municipalité, MRC et gouvernement;

4. l'aménagement fait appel à la coordination et à la conciliation des choix et aux trois paliers de décisions.

Les aménagistes considèrent l'énorme évolution effectuée en pratique de l'aménagement du territoire depuis vingt ans, soit depuis la première génération de schémas adoptés par les MRC. La culture de la planification s'est certes enrichie chez les élus locaux, notamment grâce à la montée des préoccupations environnementales bien exprimées. Aussi, la dimension concernée par le développement économique, qui ne fut pas prévue initialement par la loi, fut intégrée tant bien que mal au processus de planification territoriale, notamment pendant la deuxième génération des schémas.

Par ailleurs, on s'entend en général pour considérer la lourdeur de fonctionnement autant dans le processus décisionnel des conseils MRC que dans la procédure de planification territoriale qui est imposée par la loi. Les aménagistes régionaux du Québec n'hésitent pas à recommander leur allègement afin de gagner de la rapidité et de l'efficacité.

Préséance de la LAU

Les acteurs et les intervenants dans la pratique de l'aménagement des territoires au Québec sont nombreux, notamment les divers ministères des gouvernements supérieurs, les sociétés d'État, les municipalités locales et les entreprises du secteur privé. Même avec des instruments de planification tels que les schémas d'aménagement et de développement des MRC et des communautés métropolitaines, il apparaît difficile de coordonner leurs interventions selon des orientations déterminées. À l'heure où l'exercice de révision (2^e génération) des schémas d'aménagement et de développement est toujours en voie d'être terminé, les aménagistes régionaux du Québec s'interrogent sur l'efficacité réelle des instruments mis à la disposition de la population et de leurs élus pour orienter les actions qui ont une incidence sur l'aménagement des territoires. Ils constatent que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) n'a pas ou peu préséance sur les initiatives sectorielles diverses, notamment celles du gouvernement du Québec.

À cet effet, les aménagistes proposent la création d'une instance supérieure de planification spatiale au

Québec. Il pourrait s'agir d'un ministère d'État à l'Aménagement et au Développement des territoires, d'un Secrétariat bien mandaté au sein du Conseil exécutif ou encore d'une Commission permanente pour l'aménagement. Quel que soit le mécanisme intersectoriel retenu à travers les options préconisées, l'AARQ propose d'abord de réaffirmer clairement la finalité supérieure de la planification spatiale au Québec. Des états généraux de l'aménagement pourraient être réalisés au Québec en mobilisant les divers intérêts « territoriaux », notamment l'environnement, le paysage, l'énergie, la forêt, l'eau, le développement durable et ce, au printemps 2006.

En outre, l'AARQ suggère au gouvernement de renouveler adéquatement sa capacité d'agir globalement par l'entremise de la révision de la LAU, laquelle doit s'adapter adéquatement à la conjoncture contemporaine afin de bien servir les grandes orientations dans l'utilisation des territoires au Québec. Signalons, à cet effet d'adaptation, la montée en puissance des préoccupations sociales à l'égard de l'environnement qui rend désormais tout à fait incontournable la finalité du développement durable.

On s'entend en général pour considérer la lourdeur de fonctionnement autant dans le processus décisionnel des conseils MRC que dans la procédure de planification territoriale qui est imposée par la loi.

Vision globale des territoires

L'affirmation de la volonté gouvernementale pour une nouvelle régulation en matière d'aménagement des territoires devrait s'inscrire au préalable, selon l'AARQ, par l'élaboration d'une vision globale des territoires qui composent le vaste espace qu'est le Québec. Un tel exercice nous réfère bien sûr à une réflexion profonde et sérieuse sur les valeurs, les buts et les finalités devant conduire à des choix territoriaux de société à enchâsser dans la LAU. Il convie aussi à la prise en compte explicite et détaillée de la réalité par l'entremise de la confection d'un portrait complet de la situation des divers territoires au Québec. Les travaux de la récente commission Coulombe sur la forêt boréale se sont parfaitement inscrits dans ce double sens du « visionning », tout en demeurant certes

limités à un secteur d'activité et à une composante territoriale, soit la boréale. Globalisée systématiquement dans un esprit d'ouverture à la nouvelle connaissance et aux nouvelles finalités sociétales, une telle vision élaborée pourrait devenir le préambule de la LAU révisée. Préambule dans lequel serait présentées, selon l'AARQ, la mission nationale de planification spatiale, l'importance du développement durable, la nécessaire implication des élus ainsi que la responsabilité collective au Québec de l'aménagement des territoires qui composent le vaste espace.

Cette dynamique territoriale « MRC » illustre aujourd'hui une assez grande diversité d'arrangements institutionnels.

Mis à part les différentes aires de gestion découpées telles que les régions administratives, les MRC, les municipalités, les arrondissements, les comtés, les commissions scolaires, etc., les composantes territoriales du Québec font aussi référence aux territorialités des phénomènes économiques. À cet effet de composantes territoriales de nature économique, soulignons notamment les diverses zones découpées pour l'agriculture, l'industrie, le commerce, l'eau, l'exploitation de la forêt, des mines, de la pêche.

En considérant leurs spécificités sous l'angle des contenus, ces zones spécialisées d'activités économiques épousent aussi des formes dynamiques mouvantes au fil du temps. Les tendances spatiales doivent à cet égard être prises en compte avec les meilleurs outils de mesure disponibles. Seraient alors illustrés les phénomènes de métropolisation, de concentration, d'exode, de dévitalisation, de dispersion. En réalité, les zones spécialisées d'activités économiques se forment et se déforment en réponse à des forces contemporaines particulières. Si la force spatiale de la gravité qui caractérise Toronto s'avère bien connue à cet effet, d'autres agissent considérablement telles que l'explosion actuelle des échanges nord-sud, l'intégration économique sectorielle, la croissante mobilité des travailleurs, des consommateurs et des marchandises, l'attractivité de bassins nordiques de ressources, l'émergence des collectivités autochtones, l'appropriation territoriale de leviers économiques. Bref, l'élaboration de la vision globale de l'espace au Québec implique non seulement d'élaborer une clas-

sification des territoires en fonction de certains critères et de certaines caractéristiques relativement statiques, mais nécessite aussi de considérer l'aspect dynamique. La saisie des contenus, des formes, des forces et des tendances de cette dynamique spatiale québécoise n'est certes pas évidente, mais elle s'avère d'une grande pertinence sociale pour offrir un cadre de référence à la volonté gouvernementale d'aménager les divers territoires d'une manière rationnelle.

Le renforcement de la structure MRC

Mises en place depuis plus de deux décennies, les MRC furent structurées au fil du temps par des fonctions publiques (aménagement et développement, matières résiduelles, sécurité civile...) sur des territoires bien découpés sur lesquels les représentants des municipalités locales forment le conseil (de la MRC). Ces dernières furent parallèlement l'objet d'une construction institutionnelle par diverses organisations publiques et collectives. Soulignons ici certaines commissions scolaires, un grand nombre de centres et de sociétés (CLSC, CLE, SADC, CLD...) ainsi que de multiples groupes issus de la société civile. Cette dynamique territoriale « MRC » illustre aujourd'hui une assez grande diversité d'arrangements institutionnels se situant de la faible présence de la corporation principale jusqu'à la communauté bien consolidée, en passant par la MRC coopérative de services. Une analyse fine des quelque 90 territoires MRC fait apparaître une très grande variété de statuts plus ou moins formels qui fait d'ailleurs la richesse et la force de ces territoires. L'appartenance territoriale à une MRC est un acquis institutionnel certes multiforme et variable, mais qui permet désormais d'asseoir un renforcement bien ciblé du potentiel d'appropriation territoriale.

Acteurs privilégiés de cette évolution des territoires de MRC, les aménagistes régionaux du Québec préconisent le renforcement de leurs pouvoirs. Ils font consensus autour de la nécessité d'avoir des règles du jeu claires et cohérentes afin de consolider le rôle et le mandat du conseil de la MRC. À cet effet, l'AARQ recommande de favoriser l'élection au suffrage universel du préfet de la MRC ainsi que son engagement à temps plein. L'exemple des villes-MRC en opération actuellement illustre des processus décisionnels plus légers, plus flexibles et plus efficaces dont les MRC ont tout intérêt à s'inspirer.

Le schéma d'aménagement et de développement comme pivot de cohésion territoriale

Si l'ajout éventuel de nouvelles responsabilités publiques, de nouveaux pouvoirs et de nouveaux mandats s'avère une option acceptable et faisable pour les MRC, l'AARQ considère qu'il faut surtout recentrer la mission principale de ces organisations municipales autour de l'axe central du mandat relié à l'aménagement et au développement du territoire. Les autres fonctions secondaires doivent se greffer autour, comme des branches à un tronc d'arbre, dans un esprit de renforcement de la cohésion et de la cohérence globale. Car la confection et la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement du territoire pourraient devenir le véhicule du renforcement de l'appropriation territoriale de fonctions publiques et de leviers économiques. En réalité, l'élaboration d'une vision commune du territoire par l'ensemble des acteurs d'une MRC possède, selon l'expérience acquise des aménagistes, la vertu d'intégration et de consolidation entre les divers planificateurs présents. Le schéma d'aménagement et de développement à contenu variable selon les territoires peut potentiellement s'inscrire tel un projet collectif, indicatif mais aussi coercitif et incitatif. Dans son contenu défensif actuel, le schéma possède tout le potentiel pour devenir offensif et proactif.

À cet effet, la procédure de planification à utiliser s'avère très importante. Forts de leur expérience, les aménagistes régionaux préconisent de raccourcir et d'alléger la procédure prévue par la LAU jadis utilisée à deux reprises. Celle-ci doit être plus flexible, plus mobilisatrice des divers acteurs et surtout plus inclusive de la dimension concernée par le développement. La multiplication des petites tribunes et des petits événements pour soutenir le dialogue, la concertation et l'apprentissage collectif apparaît, selon l'AARQ, une formule à explorer pour rendre la procédure de planification territoriale plus interactive et aussi plus inclusive des forces locales associées au développement endogène. Grâce à cette interaction mobilisatrice d'expertises et en principe créatrice d'initiatives, le schéma d'aménagement et de développement sera revalorisé et repositionné dans son rôle de pivot central de l'intégration territoriale des actions et interventions. À terme, il permettra d'harmoniser à degré élevé le contenu des plans sectoriels

conçus à l'échelle des MRC et aussi à l'échelle des régions administratives.

Forts de leur expérience, les aménagistes régionaux préconisent de raccourcir et d'alléger la procédure prévue par la LAU jadis utilisée à deux reprises.

Le financement autonome

Dans le contexte actuel de la LAU, la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement passe par les plans d'urbanisme des municipalités et par les autres plans locaux ou sectoriels. Aussi, les actions des individus et des entreprises sont encadrées et régulées par les orientations stratégiques contenues dans les schémas; orientations qui possèdent un statut légal afin d'être appliquées convenablement sur le terrain. Bien qu'elles possèdent de nombreuses vertus, ces modalités de planification territoriale de nature défensive ne sont guère proactives ou offensives.

Après deux décennies d'expérimentation de cette formule de planification offerte par la LAU, les aménagistes régionaux du Québec recommandent la dotation au planificateur d'une véritable capacité financière spécifique pour la mise en œuvre des schémas. Il s'agit d'une condition *sine qua non* à la proactivité. Une enveloppe territoriale rattachée au conseil de la MRC devrait être dédiée spécifiquement pour le montage de projets d'aménagement. Une fois la faisabilité validée, les actions concrètes pourraient ainsi cheminer beaucoup plus rapidement auprès des partenaires financiers de leur réalisation. En réalité, la dotation d'une enveloppe spécifique de financement dédiée à la faisabilité technique, économique, environnementale, financière, sociale de projets d'aménagement et de développement pour chaque territoire de MRC jouerait le rôle de passerelle effective entre le cadre stratégique offert par le schéma d'aménagement et de développement et les actions concrètes disjointes dans le milieu.

Plusieurs formules peuvent être envisagées à cet égard de financement autonome, notamment une dotation par territoire de MRC sur la base de ratios. Le récent pacte rural offre une marge de manœuvre financière pour Québec, alors que la taxe de vente demeure une voie intéressante à explorer par les instances supérieu-

res. Aussi, les redevances perçues par Québec sur les droits d'exploitation des ressources naturelles pourraient être redistribuées sur les territoires en utilisant notamment un mécanisme de péréquation. Nous pouvons penser aussi au transfert de l'impôt scolaire aux MRC ou à l'établissement d'un impôt foncier à cette échelle territoriale. Bref, il existe quelques formules à analyser afin de doter les conseils de MRC d'une autonomie financière suffisante pour stimuler l'émergence d'action dans le cadre de l'application de leur schéma d'aménagement et de développement respectif.

L'AARQ propose à la LAU une audacieuse avancée pouvant soutenir les élus des MRC et les acteurs sur les territoires vers une meilleure appropriation de leurs responsabilités et de leurs leviers économiques.

Conclusion

En retard sous l'angle du contrôle de l'utilisation du sol, mais paradoxalement précurseur en matière de préoccupation environnementale, le gouvernement du Québec s'est doté en 1979 d'une loi originale sur l'aménagement et l'urbanisme. Vingt ans après le coup d'envoi de la confection de la première génération de schémas, les aménagistes régionaux regroupés au sein de l'AARQ ont eu le courage d'effectuer une ré-

flexion collective afin de tirer des leçons et regarder vers l'avenir. Cette réflexivité s'avère essentielle au progrès collectif. Du coup, ils ont élaboré des propositions qui s'inscrivent largement dans l'énoncé formulé dans ces pages.

Deux dimensions nouvelles de l'aménagement des territoires semblent désormais incontournables pour les aménagistes régionaux, soit les préoccupations environnementales et le développement territorial. Elles ne sont pas exclusives. Et leur prise en compte, selon l'AARQ, doit ouvrir la procédure de planification territoriale vers les différents acteurs et planificateurs sectoriels. En réalité, l'AARQ propose à la LAU une audacieuse avancée pouvant soutenir les élus des MRC et les acteurs sur les territoires vers une meilleure appropriation de leurs responsabilités et de leurs leviers économiques. Dans cette offre formulée en énoncé, Québec devrait y voir une source de progrès territorial proposé par des experts qui observent et agissent sur la scène des MRC depuis vingt ans. ■

Le comité organisateur du 20^e anniversaire de l'AARQ,

Érick Olivier, président (MRC Nouvelle-Beauce)
Serge Bougeois (municipalité des Îles-de-la-Madeleine)
Isabelle Lessard (MRC de Maskinongé)
André Boisvert (MRC des Pays d'en haut)
Nathalie Audet (MRC de Lac-Saint-Jean-Est)

Doctorat en développement régional

ABORDER LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL SOUS UN ANGLE ORIGINAL?

Dans ce programme unique en son genre au Québec, l'analyse de l'espace, de son aménagement, sa gestion et son développement socioculturel et économique est intégrée à celle des dynamiques territoriales. Les enjeux tant environnementaux qu'économiques, politiques, sociaux ou culturels auxquels sont confrontés les acteurs territoriaux y sont analysés dans une perspective interdisciplinaire.

POURSUIVRE SES ÉTUDES DANS UN CADRE ORIGINAL?

Le programme est offert conjointement par l'UQAC et l'UQAR qui ont une longue expérience dans la recherche et l'intervention en développement local et régional. Les deux universités misent sur des rencontres en face à face ainsi que sur un usage créatif des plus récentes technologies de la communication pour dispenser l'enseignement et fournir l'encadrement requis par le programme.

Date limite demande d'admission : 1^{er} mars de chaque année



Université du Québec à Chicoutimi

Université du Québec à Chicoutimi
Marc-Urbain Proulx
Téléphone (418) 545-5011, poste 5243
Courriel: Marc-Urbain_Proulx@uqac.ca
www.uqac.ca/registr/programmes/3770.html



Université du Québec à Rimouski

Université du Québec à Rimouski
Serge Côté
Téléphone: (418) 724-1648, poste 1687
druqar@uqar.qc.ca
wer.uqar.qc.ca

Chronique du livre

André Joyal
Université du Québec à Trois-Rivières

**Larisa V. Shavinina, Ed. by
Silicon Valley North : High-Tech Cluster
of Innovation and Entrepreneurship
Amsterdam, Elsevier, 2004, 343 p.**

Une fois n'est pas coutume, ces pages peuvent (ou doivent) occasionnellement faire place à des recensions d'ouvrages en langue anglaise quand le sujet – et la façon dont il est traité – en font un volume incontournable. Lorsque l'éditeur m'a contacté pour m'inviter à en faire un compte-rendu, j'ai accepté sans me demander où pouvait bien se trouver cette vallée nordique du silicone : Seattle, Madison, Boston ? Aucune idée. Quelle ne fut pas ma surprise, une fois le livre en main, de constater que non, c'est bien à l'intérieur du 45° parallèle qu'elle se trouve, n'étant nulle autre que la capitale du *plusse meilleur pays du monde*. Oui ! À Ottawa ! Là où, durant mon adolescence, on roulait les trottoirs le samedi à sept heures du soir pour les dérouler tôt le lundi. Personne ne se doutait que prenaient racine, au même moment, les premières initiatives devant conduire à ce que les 26 auteurs de ce volume considèrent comme étant l'équivalent de la fameuse technopole californienne. En plus de connaître une phénoménale transformation de sa structure économique, on sait qu'Ottawa, aujourd'hui, comble autant l'amateur d'art et d'histoire que les patineurs ou les cyclistes, alors que les trottoirs ont laissé place à de nombreuses rue piétonnes.

Tous les collaborateurs de cet imposant ouvrage sont Canadiens. Gilles Paquet, professeur émérite de l'Université d'Ottawa, est le seul auteur familier aux lecteurs d'*O&T*. Le seul autre francophone, à mon agréable surprise, François Brouard, est l'un des tout premiers détenteurs d'un DBA de mon institution. La responsable de l'ouvrage, une collègue du département de sciences de la gestion à l'Université du Québec en Outaouais, a eu le grand mérite de réunir

une équipe qui s'est partagée les seize chapitres sans abuser des répétitions. On pardonnera aisément à certains d'avoir cru nécessaire, à leur tour, de définir un « cluster » que je traduirai ici par les expressions : technopole, système de production local ou encore pôle d'excellence (comme le veut la DATAR post Jean-Louis Guigou) en sachant bien que l'allusion au silicone n'a rien à voir avec la fabrication d'implants... On parlera donc ici de haute, voire très haute technologie où le savoir constitue le principal facteur de production.

Consciente que le temps était venu de publier un ouvrage sur ce qu'elle qualifie en préface de *Canadian Silicone Valley*, Larisa V. Shavina, au moment de se mettre à la tâche, avait en tête un double objectif. Le premier était de fournir aux spécialistes ou à toute personne intéressée par le phénomène d'une technopole de précieuses informations sur l'essor de l'entrepreneuriat dans un tel contexte, de même que sur le rôle du capital de risque, sur la contribution du milieu universitaire et de tout autre acteur susceptible de pouvoir exercer une influence positive. Le deuxième objectif, le plus important à ses yeux (et pas du tout aux miens) était d'offrir au lecteur tenté d'en tirer profit des éléments susceptibles de l'inspirer en vue du développement de sa propre région. Ce dernier objectif paraît curieux quand on lit, en conclusion du premier chapitre dont elle est responsable, qu'il n'y a pas de recette pour développer une technopole du genre de la *Silicone North Valley* (SNV) puisqu'elle a nécessité un processus qui s'étend sur près de cinquante ans. C'est dans ce chapitre, par ailleurs, qu'elle offre pas moins de douze ingrédients qui, selon elle, ont permis à la grande sœur du sud de connaître le succès qui la caractérise toujours.

Dans ce chapitre intitulé *Silicon Phenomenon : Introduction to Some Important Issues*, Larina V. Shavinina s'évertue à montrer que le succès s'explique par un mot, peu importe l'élément considéré : l'excellence.

D'abord, le terme s'applique aux entrepreneurs dont les initiatives n'ont pu s'envisager sans en être marquées du sceau. L'auteure ne tarit pas d'éloges pour ces hommes d'affaires qui sont parvenus à créer un milieu de travail démocratique et humain (*democratic atmosphere or humanistic culture*). Les mêmes ont eu le génie de développer des réseaux informels d'information auxquels, d'ailleurs, plusieurs autres auteurs ne manqueront pas de faire allusion. Comme autre ingrédient, il fallait s'y attendre, le mot excellence se trouve associé cette fois à un autre type de comportement informel : le fameux duo coopération-concurrence. Bien sûr, c'est la « découverte du siècle » en gestion. Elle contredit tous les cours de base en économie (type 101). Autre élément qui mérite l'attention : le fait qu'un échec n'est pas synonyme d'infamie. On apprend de tout échec, alors il ne suffit que de repartir de meilleur pied. Et c'est bien ce qui s'est passé et se passe toujours au sud du campus de l'Université de Stanford. Enfin, comment ne pas souligner l'excellence dans le développement de nouveaux produits. On trouve ici des éléments qui caractérisent toute technopole digne de ce nom.

Ma collègue de l'Université du Québec en Outaouais (UQO), à l'instar de plusieurs autres collaborateurs à son ouvrage, se réfère à des auteurs connus (dont l' incontournable Porter que l'on cite allégrement sans oser le critiquer¹) et à d'autres auteurs inconnus (de moi en tous les cas) comme cette A. Saxenian qui, en 1994, a publié un ouvrage sur la Silicon Valley et la Route 128. Sans cette dernière contribution, je me demande à quel saint se seraient voués les auteurs du présent ouvrage. Et comme on parvient très bien à associer la théorie à la pratique, on ne manque pas d'identifier, dans les différents chapitres, les entreprises qui font la bonne « fortune » de la SNV, tel Nortel... Il est facile de deviner qu'aucun des auteurs n'en est actionnaire, car un seul ose très brièvement faire allusion aux déboires « temporaires » (vraiment ?) de cette trop célèbre entreprise. Oublions l'infortune des *dot com* et autres entreprises de télécommunication qui ont accompagné le début du siècle et retournons à l'époque où John Diefenbaker trônait toujours sur la colline parlementaire.

Ainsi, pour R.D. Armit, les premiers signes d'une économie nouvelle se manifestent en 1960, année où il est possible d'identifier une vingtaine d'entreprises pionnières donnant emploi à 2 600 personnes. Quel-

que 43 ans plus tard, on dénombrera pas moins de 1 500 entreprises associées à la SVN offrant 65 000 emplois. Mais c'est surtout à partir des années 1990 que tout va se jouer véritablement, comme le montrent les quatre auteurs du chapitre 5, l'un des plus importants à mon avis, intitulé *A Tale of a City : The Ottawa Technology Cluster*. On voit que le secteur de la technologie de l'information comprend 35 % des emplois, les autres activités se rapportent dans un ordre décroissant aux logiciels, au commerce électronique, à l'aérospatial, à l'informatique (*hardware*) et aux biotechnologies. On montre bien que toutes ces entreprises ne sont pas venues avec la dernière pluie, n'ayant rien à voir avec les entreprises du type *fly by night* (éphémères), étant au contraire bien implantées dans leur milieu en bénéficiant de tous les effets de réseautage. Tout en évoquant les « chocs économiques récents », la toute dernière phrase du chapitre se veut optimiste. Madame la marquise peut être rassurée car, comme l'a signalé J.G. Mallet dans un chapitre antérieur, cinq facteurs de succès sont bel et bien présents : l'accès à la technologie et au savoir-faire, la disponibilité de main-d'œuvre hautement qualifiée, un entrepreneuriat visionnaire, la disponibilité de capital de risque et l'existence de réseaux très efficaces. D'autres auteurs en disent tout autant dans leur propre chapitre.

Concernant l'importance des réseaux d'information, A. O'Sullivan s'y attarde longuement dans une section intitulée *Clusters and Networks*. La question se trouve abordée très concrètement avec les exemples de l'OCRI (un acronyme comme on en trouve une pléthore et hélas, pas toujours identifiés) et celui de l'OMN (*Ottawa Manufacturers Network*). L'étude de leur fonctionnement, comme l'auteur le souligne, apporte des éclairages très utiles tout en attirant l'attention sur la nécessité de poursuivre les recherches pour mieux en connaître les subtilités. Puisqu'on évoque les subtilités, apparemment il en serait de même avec la formation de la main-d'œuvre, à en croire trois auteurs responsables du chapitre 12 dont l'intérêt lui aurait mérité un meilleur positionnement. Ces trois chercheuses, comme d'autres collaborateurs à cet ouvrage, ont effectué pour les fins de leur chapitre un travail de recherche spécifique suivant les règles de l'art. Leur travail a consisté à étudier les employés pour connaître leurs aspirations, leurs plans de carrière, leurs perceptions sur leurs entreprises, les changements qu'ils souhaiteraient voir adopter, etc. De cette

étude se dégage la nécessité pour les entreprises de bien réaliser l'importance d'un plan de carrière pour leurs employés, lequel, suivant les groupes, peut se présenter différemment. Vient ensuite le chapitre qui a attiré tellement mon attention (étant donné mes anciennes amours...) que je n'ai pu me retenir de le lire en tout premier lieu : *Can Technology Clusters Deliver Sustainable Livelihood? Constructing a Role for Community Economic Development*. Eh oui, on aura compris qu'il est question de développement communautaire, identifié depuis une dizaine d'années au Québec par l'expression « économie sociale ».

Pour T. Jackson et R. Khan, il s'agit, on le devine bien, de s'interroger sur la place que les entreprises d'économie sociale peuvent occuper dans ce contexte de haute technologie. En d'autres mots, que doivent faire les partisans du « communautaire » pour ne pas manquer le coche et éviter que leurs activités demeurent le parent pauvre de l'économie du XXI^e siècle ? Voilà la question soulevée par ces deux auteurs et à laquelle ils répondent avec brio et sans complexes. Ainsi, ils prennent appui sur les écrits des principaux ténors, anglophones comme francophones, pour souligner l'avenir prometteur que réserve le Canada à l'économie sociale. Et en relation avec le sujet de ce volume, ils identifient pas moins de cinq fonctions que devrait exercer l'économie sociale, dont celle d'aider les travailleurs à composer avec la grande volatilité de leurs secteurs d'activités afin d'en amortir les secousses presque inévitables. Ils donnent l'exemple de *Smart Capital* sous l'égide de l'OCRI. Il s'agit d'un programme offrant une vingtaine de services impliquant une cinquantaine de partenaires, dont l'objectif consiste à faciliter la « construction de la ville la plus branchée du monde » (traduction libre). Et, il va sans dire que les auteurs favorisent la propriété collective d'établissements œuvrant dans le monde de la science et de la technologie. Pourquoi pas ?

Avant de terminer, un mot concernant un des deux chapitres (chapitre 10) où Gilles Paquet semble faire de la figuration, car on ne voit pas très bien le lien avec l'ensemble du volume. À la toute fin, en s'interrogeant sur le rôle éventuel que l'UQO pourrait être appelée à jouer, on ne peut que se questionner sur l'absence apparente de sa contribution au développement de la SNV. On sait que le territoire de la capitale nationale englobe la ville de Gatineau; or, tous les auteurs ne cessent de faire allusion à la contribution fondamentale fournie par les universités Ottawa et

Carleton, en ignorant royalement l'UQO qui, pourtant, était bien en place au début des années 1990. À tort ou à raison ?

Le chapitre 16 : *The Lusters of Clusters : A Cautionary Tale*, de W. Thorngate, sert de conclusion à l'ensemble. Tout comme les oiseaux et les poissons se déplacent à l'unisson, les vaches se partagent leurs pâturages, les entreprises s'assemblent en des lieux donnés, signale l'auteur. Celui-ci considère que les décideurs économiques de toute ville trouveront dans l'exemple de la SVN des ingrédients susceptibles d'avoir leur pertinence chez eux. Je veux bien, mais comme plusieurs nous ont bien fait voir qu'il s'agit d'un processus de longue haleine, alors pour moi, l'utilité de ce livre pour un maire de ville moyenne est précisément d'en tirer des enseignements pour ne pas se laisser impressionner par Ti-Joe Consultant en mal de lui vendre une technopole. Mais, comme le montre bien l'ouvrage, à défaut de recette toute faite, il y a effectivement des ingrédients qui peuvent contribuer aux succès d'autres technopoles, comme celles de Saint-Hyacinthe, de Sainte-Foy et de Laval en font la démonstration. Alors, les élus locaux, comme tout autre acteur soucieux du développement de sa communauté, trouveront dans ce volume de précieuse matières à réflexion. Quant à mes nombreux collègues fascinés par tout ce qui se rapporte au phénomène des technopoles, ils n'attendent pas mes conseils, mais je leur en souhaite pas moins éventuellement, une bonne et enrichissante lecture. ■

Note

- ¹ Inutile de chercher dans cet ouvrage des propos semblables à ceux qu'ose tenir sur le maître du MIT mon collègue Omar Aktouf de Montréal HEC dans ses écrits ou conférences.

Christelle Alverne et Pierre Musso (dir.)
Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation
Paris, La Documentation française,
2003, 400 p.

Cette recension fut réalisée sans la connaissance des articles faisant l'objet de ce numéro spécial d'*O&T* précisément sur l'aménagement du territoire. Le lecteur me pardonnera, s'il y a lieu, de lui rappeler des points déjà soulevés par l'un ou l'autre des auteurs.

L'expression « aménagement du territoire » est typiquement française, au point que les Wallons se refusent à l'emprunter. Mais, à l'instar des anciennes colonies d'Afrique francophone, le Québec ne se formalise pas pour si peu et en fait bon usage depuis le début des années 1960. J'en veux pour preuve mon séminaire de fin d'études à l'Université Laval en... 1964. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) n'ayant été créée que l'année précédente, pour faire mon travail j'ai dû me rabattre sur les trois ou quatre références bibliographiques dont disposait alors la bibliothèque centrale.

Mais en fait, de quoi s'agit-il précisément ? Les deux responsables de l'ouvrage répondent dans l'introduction par une interrogation : l'aménagement du territoire, n'est-ce pas d'abord l'affichage d'un discours et l'affirmation d'une volonté ? Ils y voient la référence aux politiques dont l'objectif affirmé est de produire une organisation de l'espace plus équilibrée. Un objectif, est-il signalé, qu'il ne faut pas confondre avec la décentralisation qui, elle, fait référence à une organisation institutionnelle du territoire au service de plusieurs objectifs dont, éventuellement, celui d'aménager le territoire. Cet ouvrage traite de l'un et de l'autre, comme si la décentralisation territoriale incluait l'aménagement de façon implicite. Cependant, c'est l'organisation du territoire qui se situe au centre de cet imposant volume. Toujours en introduction, on indique bien que l'aménagement du territoire provient d'une réaction : l'opposition au refus des tendances existantes tels l'urbanisme anarchique, la désindustrialisation, la désertification, la concentration excessive, etc. Est-il nécessaire de souligner l'à-propos de cet ouvrage pour un Québec où les régions périphériques ne cessent d'être mises à l'épreuve par un important exode de leurs jeunes ? Christel Alverne, jeune auteure prolifique qui, après avoir été chargée de mission à la DATAR, se trouve actuellement responsable du programme Partenariat pour le développement municipal de l'Afrique de l'Ouest, a joint ici ses efforts à ceux de Pierre Musso. Professeur à l'université de Rennes II, ce dernier préside un groupe de prospective de la DATAR. Ces deux auteurs ont le mérite d'avoir su sélectionner des textes qui ont marqué de façon déterminante les faits associés à la pratique de l'aménagement du territoire. Leurs précieux commentaires précédant chaque texte mettent très bien en exergue les éléments qui facilitent la compréhension en guidant le lecteur vers les points fonda-

mentaux. Le tout débute avec un texte de Colbert, en français de son époque, pour passer, entre autres, de St-Simon à de Gaulle jusqu'aux scénarios envisagés pour l'an 2020 par la DATAR.

En ouvrant l'ouvrage, nombreux sont ceux qui auront le réflexe d'aller immédiatement vers cet extrait du légendaire *Paris et le désert français* du géographe Jean-François Gravier qui, deux ans après la Libération, jetait dans la mare hexagonale un pavé qui allait faire un effet dont on parle encore aujourd'hui. Si un classique est un ouvrage que tout le monde cite sans l'avoir lu, le lecteur aura la possibilité de citer Gravier en en ayant lu à tout le moins quelques pages. Son plaidoyer contre la grande ville vue comme le tombeau de la race (lieu de perdition, d'alcoolisme, etc.) n'est pas sans rappeler le discours des curés québécois, chantres de l'agriculturisme au temps de la Grande Crise. Passons, et retenons sa définition de l'aménagement du territoire : il s'agit d'une politique qui se déploie en trois formes d'action : l'équipement du territoire, la coordination des actions sectorielles et la formulation d'une vision stratégique de l'organisation du territoire. Il en parle comme d'un art nouveau en soulignant qu'il ne s'agit ni d'une science ni d'une technique. Avis est donné aux adeptes de recettes toutes faites. Trois ans auparavant, c'est nul autre que le général de Gaulle, tout auréolé de sa descente triomphale sur les Champs Élysées, qui évoque la nécessité d'adopter une approche volontariste par la mise en oeuvre « d'une organisation rationnelle de l'économie assurant la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général ». Une vision qui conduira à la création du Commissariat au plan dirigé par l'un des pères de l'Europe dont le premier plan portera le nom : le plan Monnet. Celui-ci sera fortement critiqué par Gravier à cause d'une absence d'actions localisées au niveau des régions, ce qui favorise l'accentuation des déséquilibres géographiques de la France.

Plusieurs années plus tard, revenu au pouvoir depuis cinq ans et au faite de sa gloire, de Gaulle va donner le feu vert à la création de la DATAR. Elle aura pour mission d'assurer la concertation gouvernementale des prises de décision. Cette dimension intersectorielle n'est pas sans rappeler notre défunt OPDQ, créé en 1968 et qui, il faut bien l'admettre, s'il n'a guère planifié ni développé, a accompli néanmoins un travail de coordination indispensable et ce, à l'image de sa grande cousine française. Ainsi, de part et d'autre de

l'Atlantique, on aura un organisme responsable de coordonner les politiques émanant des différents ministères afin d'attirer l'attention sur les ajustements selon les besoins. C'est à cette époque que Georges Pompidou, alors premier ministre, évoqua la nécessité de pallier le développement insuffisant de certaines régions. Cinq ans plus tard, à la suite de la démission de de Gaulle, dont il prendra la succession, il ne tardera pas à donner suite à ses préoccupations.

Se voyant indiquer la porte de sortie par un vote négatif à un référendum portant sur la décentralisation administrative, de Gaulle a eu, à tout le moins, le mérite de paver la voie aux fameuses lois sur la décentralisation de 1982-1983. En évoquant la nécessité d'organiser la France en régions, il voulait, ce faisant, réorganiser le sénat afin de donner un pouvoir véritable aux instances locales. Le lecteur aura plaisir à trouver dans le discours de Quimper de février 1969 des accents qui n'ont rien perdu de leur actualité. Il en est de même pour le texte de Jérôme Monod qui fut, avec Olivier Guichard, l'un des fondateurs de la DATAR. Alors que depuis quelque cinq ans, on parle beaucoup de prospective territoriale, le lecteur verra que ce texte sur la prospective conserve aujourd'hui toute sa pertinence, comme le montre cette affirmation : « [...] la prospective a pour objet de projeter les images diversifiées sur lesquelles la société pourrait réagir et sur lesquelles ceux qui prennent les décisions pourraient prendre leurs décisions plus convenablement ».

Remis au président Giscard d'Estaing en septembre 1995, le fameux *Vivre ensemble* d'Olivier Guichard constitue un véritable plaidoyer en faveur de la décentralisation. Il s'accompagne d'un tableau contenant une sorte de recensement des fonctions administratives susceptibles de faire l'objet d'un partage entre les divers paliers de gouvernement. Qu'on en juge par ces quelques exemples : transports publics, cimetières, éclairage public, abattoirs, formation permanente, équipements de transport, action culturelle, musées, action sanitaire et sociale... alouette. Il restait à la gauche, une fois au pouvoir, à mettre tout ceci en pratique. Gaston Defferre attachera son nom aux lois de la décentralisation. Quand les Français n'identifient pas une loi par son proposeur, ils la désignent par la date de sa promulgation (ex. la loi du 31 juillet 1881 qui interdit d'afficher sur les murs... que personne ne respecte). On parlera donc des lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 pour évoquer ce que C. Alverne et

P. Musso considèrent comme étant une décentralisation qui apporte à l'aménagement du territoire un souffle nouveau. L'heure du local a ainsi sonné à la faveur d'une prise de conscience de la dimension locale de la société française, est-il fait observé. Le local propose un modèle alternatif aux deux grands systèmes en voie de disparition : le centralisme et le collectivisme. Les élus locaux deviennent donc maîtres et responsables de leurs actes et, de concert avec d'autres acteurs locaux, ils peuvent mettre de l'avant des initiatives de développement économique. Vers la fin des années 1990, les lois Voynet et Chevènement viendront ajouter à ce nouvel ensemble deux autres niveaux : les « pays » (territoires de projets) et les agglomérations de communes.

Entre-temps, en 1986, Olivier Guichard reprendra du service dans un contexte où la survie de la DATAR est menacée en faisant paraître un rapport intitulé *Propositions pour l'aménagement du territoire*. Dix ans après son *Vivre ensemble*, l'ancien chef de cabinet de de Gaulle affirme que l'adaptation de la France aux défis d'une croissance à réinventer ne pourrait être réussie si elle n'était pas territorialement équitable. Un point de vue que ne contredira pas l'ineffable Charles Pasqua, qui, à son tour, laissera son nom accolé à une loi qui réhabilitera l'aménagement du territoire en lui attribuant des dimensions modernes. Les responsables de l'ouvrage présentent ensuite le SDEC (à ne pas confondre avec nos Sociétés de développement communautaire et économique). Il s'agit, on l'aura deviné (!) du Schéma de développement de l'espace communautaire adopté en mai 1999 et qui propose rien de moins que des voies d'action pour un aménagement du territoire européen. On peut lire que les ministres européens se sont entendus sur trois objectifs fondamentaux : la recherche de la cohésion économique et sociale; la conservation et la gestion des bases naturelles du patrimoine culturel; une compétitivité plus équilibrée du territoire européen. Pour savoir comment la France pourrait se positionner dans un tel contexte, la DATAR a publié un fort intéressant rapport intitulé *Prospective de la France dans l'Europe en 2020*.

Quatre scénarios se trouvent envisagés. Le premier, appelé *L'archipel éclaté*, comblerait d'aise les autorités politiques américaines. C'est, bien sûr, le scénario néo-libéral. À chaque région de se débrouiller. Un deuxième scénario, dit *Le local différencié*, est caractérisé par des espaces auto-organisés pouvant être des villes ou des régions bénéficiant de l'appui de l'Union

européenne. Vient un troisième qui, cette fois, se veut un pied de nez aux descendants des Girondins : *Le centralisme rénové*. Une magnifique illustration en couleur montre bien que, tels les trains depuis toujours, tout convergerait vers la capitale. Hors de cette dernière, point de salut. Vient enfin le scénario que favorise la DATAR, le scénario de l'équité : *Le polycentrisme maillé*. Ici, l'organisation du territoire national repose sur les territoires de projet (structures intercommunales, « pays », agglomérations, parcs naturels régionaux, etc.) où se vérifient dans un même espace vécu par les habitants la représentation politique et la

solidarité financière. Le fait que les articles de ce numéro d'*O&T* aient pu s'écrire en l'absence de cet ouvrage n'implique pas que, pour un autre numéro sur cette thématique, il ne serait pas grandement utile. En effet, ses responsables, à partir de l'exemple français, offrent aux théoriciens et aux praticiens du développement régional une précieuse source de réflexion susceptible de guider l'action. ■

André Joyal

Université du Québec à Trois-Rivières

